Rozdział III

Diagnoza wybranych elementów systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

Działalność organów państwa i społeczeństwa, określana jako „zarządzanie kryzysowe", od dawna istniała w historii rozwoju Polski, w mniejszym lub większym zakresie, zarówno w teorii naukowej, jak i w działaniach praktycznych, mimo braku stosownego określenia tego terminu. Na obecny kształt zarządzania kryzysowego w Polsce wpływ wywarły zmiany polityczne, gospodarcze i ustrojowe po 1989 roku, a także różnego rodzaju wydarzenia związane z wystąpieniem klęsk żywiołowych (w tym wnioski z powodzi stulecia w 1997 r., awarii technicznych, ataków terrorystycznych na świecie, terroru kryminalnego), zaangażowaniem Polski w operacjach pokojowych i humanitarnych oraz rozwiązywaniem problemów wynikających z wizyt papieskich, forum gospodarczego w Warszawie, imprez sportowych, transportu materiałów niebezpiecznych przez terytorium Polski, strajków i innych zjawisk społecznych. Duży wpływ wywarły także ćwiczenia zarządzania kryzysowego organizowane przez NATO i UE z serii CMX/CME, a także przedsięwzięcia krajowe, takie jak strategiczne i regionalne gry obronne oraz ćwiczenia organizowane na różnych poziomach administracji publicznej czy realizowane w Akademii Obrony Narodowej. Na kształt dzisiejszego zarządzania kryzysowego wpłynęły również prowadzone badania naukowe w wielu ośrodkach naukowych i osiągnięte wyniki tych badań oraz szeroka dyskusja, w której uczestniczyli zarówno naukowcy, jak i eksperci zajmujący się tą problematyką. Należy stwierdzić, że przedmiotowa dyskusja nie została zakończona, a uwzględniając zmienność zagrożeń we współczesnym środowisku bezpieczeństwa oraz przemiany we współczesnym świecie, jakie dokonują się w ostatnich latach, będzie ona jeszcze długo trwała.

Funkcjonujący w Polsce system zarządzania kryzysowego bez wątpienia może przeciwdziałać sytuacjom kryzysowym, jednakże w opinii wielu ekspertów i praktyków nie do końca jest systemem spójnym, interdyscyplinarnym i zintegrowanym, zdolnym przeciwdziałać aktualnym, a także dzisiaj jeszcze nieprzewidywanym wyzwaniom i zagrożeniom, mogącym wystąpić w narodowym oraz międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa. Ponadto należy uwzględnić, że jeżeli budowa takiego systemu jest procesem, w którego określonym momencie można przyjąć jego zakończenie, tak doskonalenie tego systemu jest procesem ciągłym. Ciągłość tego procesu wynika nie tylko z niektórych błędnych założeń przyjętych podczas jego budowy, ale również ze zmienności środowiska bezpieczeństwa, którego wszystkich aspektów człowiek nie jest w stanie przewidzieć. Jednocześnie należy zauważyć, że cechą charakterystyczną zorganizowanego i funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego jest to, że nie ma on charakteru stałego i podlega ciągłej aktualizacji.

Dlatego też dla doskonalenia funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego niezbędna jest diagnoza jego aktualnego stanu. Bez możliwie wszechstronnego i obiektywnego poznania aktualnego stanu systemu niemożliwe byłoby zaproponowanie rozwiązań doskonalących. Dokonano więc analizy procesu powstawania i ewolucji systemu zarządzania kryzysowego, następnie zidentyfikowano niedostatki i mankamenty w takich obszarach struktury organizacyjnej i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, jak: ochrona ludności i ochrona infrastruktury krytycznej w systemie zarządzania kryzysowego, podmioty wykonawcze tworzące podsystem wykonawczy czy organizacja współdziałania i koordynacja działań w zarządzaniu kryzysowym. Powyższe stanowi podstawę do wypracowania koncepcji doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego.

3.1. Budowa systemu zarządzania kryzysowego w Polsce po 1989 r.

Zagrożenia towarzyszyły człowiekowi od początku jego istnienia i zawsze starał się on przed nimi zabezpieczać. Początkowo były związane wyłącznie z siłami natury, ale z czasem zaczęły pojawić się zagrożenia innego charakteru, związane z rozwojem cywilizacyjnym, postępem technicznym, rozwojem demograficznym ludności czy niekorzystnymi zjawiskami społecznymi. Człowiek podejmował więc działania zmierzające do zapobiegania zagrożeniom i zmniejszania skutków ich wystąpienia, do czego służył określony system przedsięwzięć. Ten system przedsięwzięć, określany jako „zarządzanie kryzysowe", w Polsce istniał od dawna. Oczywiście droga do zarządzania kryzysowego, ustawowo określonego jako „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej"[251], była niełatwa i skomplikowana. Brak regulacji prawnych w tym obszarze powodował chaos. Po wielu latach prac legislacyjnych, kiedy uchwalono kilka ustaw budujących szeroko pojęte zarządzania kryzysowe, osiągnięto niewątpliwy postęp, jakim było uchwalenie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Jednocześnie w opinii wielu ekspertów, pomimo niewątpliwych postępów, nie udaje się w pełni uporządkować prawnych podstaw działania państwa w sytuacjach kryzysowych i utworzyć kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego.

Należy podkreślić, że do 1989 roku priorytety w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego uwarunkowane były doktryną wojenną Układu Warszawskiego. Główne cele tej doktryny wiązały się z przygotowaniem do ewentualnej wojny, głównie w dziedzinie militarnej, z traktowaniem całej sfery cywilnej jako swoistego zaplecza sił zbrojnych, a więc podejście do przedsięwzięć „zarządzania kryzysowego" miało charakter proobronny zarówno w aspekcie struktur organizacyjnych, jak i przygotowań do realizowanych zadań. Kierowanie sprawami obronnymi należało do Komitetu Obrony Kraju oraz wojewódz-

[251] *Ustawia z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.), art. 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

kich komitetów obrony, zaś w poszczególnych ministerstwach, urzędach centralnych i województwach było realizowane odpowiednio przez: departamenty, biura, wydziały spraw obronnych. Funkcjonujące w ministerstwach i innych urzędach administracji rządowej komórki ds. obronnych zajmowały się działalnością ukierunkowaną na cywilne wspomaganie operacji militarnych, a także zabezpieczeniem realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej i ochrony dóbr kultury w czasie wojny[252].

Wpływ na ewolucję i obecny kształt systemu zarządzania kryzysowego miały zarówno zmiany ustrojowe po 1989 roku, jak również **doświadczenia i wnioski z klęsk żywiołowych oraz katastrof** związanych zarówno z działaniami sił przyrody, jak i działalnością człowieka, które przyniosły śmierć wielu ludzi oraz ogromne straty materialne, zarówno pojedynczych mieszkańców, jak i gospodarce narodowej. Wykorzystywano również doświadczenia w obszarze zarządzania kryzysowego innych państw, w których środowisko bezpieczeństwa jest zbieżne z polskim, w tym z uwzględnieniem zagrożeń terrorystycznych. I tak podczas „powodzi stulecia" w 1997 r., podczas której zginęły 54 osoby, natomiast z terenów zalanych lub zagrożonych ewakuowano ponad 106 tys. osób, a zalaniu uległo prawie 50 tys. budynków mieszkalnych, gospodarczych, zakładów przemysłowych, obiektów kulturalnych, zabytkowych czy naukowych, pod wodą znalazło się 465 tys. ha użytków rolnych. Ogólna wartość strat powstałych w wyniku powodzi oszacowana została na 9,24 mld zł[253]. Natomiast straty powodziowe w 2001 r. osiągnęły wysokość około 4 mld złotych. Ponadto podczas powodzi w 2010 r. woda zalała ok. 554 000 hektarów w 2157 miejscowościach, ewakuowano ponad 30 000 osób, a straty materialne według szacunków MSWiA wyniosły ponad 10 mld złotych. W wyniku pożaru przestrzennego lasów w rejonie Kuźni Raciborskiej w 1992 r. śmierć poniosło 5 osób[254], spaleniu uległo 9062 ha lasów, a straty w drzewostanie oraz kosztach prowadzonej akcji wyniosły ponad 241 mln zł[255]. W Gdańsku w 1995 r. miała miejsce katastrofa budowlana w wyniku wybuchu gazu w wieżowcu, w której zginęły 22 osoby, a 12 zostało rannych[256]. Natomiast w styczniu 2006 r. w największej we współczesnych dziejach Polski katastrofie budowlanej na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich zginęło 65 osób, a ponad 170 zostało rannych[257].

Należy podkreślić, że rozmiary zniszczeń i strat powstałych w wyniku wspomnianych klęsk żywiołowych oraz katastrof, które miały miejsce na obszarze naszego kraju, spowodowane były m.in. brakiem jednolitego, zintegrowanego i spójnego systemu zarządzania kryzysowego.

Zamach 11 września 2001 r. w USA przeprowadzony został za pomocą 4 uprowadzonych samolotów, z których 2 uderzyły w wieże World Trade Center w Nowym Jorku,

---

252 Por. J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 167-168.

253 Zgodnie z danymi Biura ds. Usuwania Skutków Powodzi przy Kancelarii Prezesa RM.

254 Dwóch strażaków, jedna osoba cywilna w wyniku wypadku samochodowego, jaki miał miejsce na terenie akcji oraz dwóch pilarzy podczas usuwania skutków pożaru.

255 R. Jabłoński, *Pożar w Kuźni Raciborskiej*, „Życie Warszawy" z dnia 13.09.2002 r.

256 *Wybuch gazu w Gdańsku (1995)*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Wybuch_gazu_w_Gdańsku, dostęp z dnia 12.02.2016 r.

257 *Katastrofa budowlana na Śląsku w 2006*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa_budowlana na_Śląsku,_2006, dostęp z dnia 12.02.2016 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

jeden w Pentagon, a ostatni nie dotarł do celu ataku. Ten atak terrorystyczny doprowadził do śmierci 2752 osób, w tym podczas akcji ratowniczej zginęło ponad 300 funkcjonariuszy straży pożarnej i policji, oraz do ogromnych strat materialnych[258]. W marcu 2004 r. w Hiszpanii w wyniku wybuchu 10 ładunków wybuchowych ukrytych w plecakach, podłożonych w pociągach podmiejskich dojeżdżających do Madrytu, zginęło 191 osób, a ponad 1,5 tysiąca zostało rannych[259]. Natomiast w Wielkiej Brytanii 7 lipca 2005 r. w wyniku trzech eksplozji w londyńskim metrze i jednej eksplozji w miejskim autobusie zginęło 56 osób, a ponad 700 zostało rannych. Po zamachach w mieście zapanował paraliż komunikacyjny, a kursowanie metra i autobusów zostało zawieszone[260]. Zamachy na World Trade Center i Pentagon, w Madrycie i Londynie wskazały, że systemy bezpieczeństwa państw demokratycznych pamiętające jeszcze okres „zimnej wojny" nie spełniały wymogów przeciwstawiania się nowym zagrożeniom. Również w Polsce na podstawie wniosków z przedstawionych ataków terrorystycznych skonstatowano, iż struktury naszego państwa nie są w pełni przygotowane do przeciwdziałania tego typu zagrożeniom.

Po kolejnych tragicznych wydarzeniach i doświadczeniach z nimi związanych implementowano nowe i doraźnie zmienione przepisy prawne, które częściowo poprawiały sytuację w tym względzie, jednakże nie doprowadziły do stworzenia spójnego systemu zarządzania kryzysowego. Należy podkreślić, że zadania i kompetencje elementów systemu zarządzania kryzysowego były i są rozproszone w regulacjach prawnych określających kompetencje najwyższych organów państwa, resortów, administracji publicznej i innych instytucji oraz w ustawach o stanach nadzwyczajnych i kluczowej ustawie o zarządzaniu kryzysowym, które były tworzone i implementowane w różnym czasie i doskonaliły szeroko rozumiany system zarządzania kryzysowego w Polsce.

Pierwszą próbą budowy elementów systemu zarządzania kryzysowego było uchwalenie *Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*. Określono w niej zasady zapobiegania pożarowi, klęsce żywiołowej lub innemu miejscowemu zagrożeniu, sposób organizacji, zadania, kompetencje oraz zakres odpowiedzialności Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, który integruje jednostki PSP i OSP, służby, inspekcje, straże i inne podmioty oraz ekspertów z wybranych dziedzin w celu prowadzenia działań ratowniczych. Ponadto ustawa określa zasady kierowania działaniami ratowniczymi.

Kolejnym krokiem było przyjęcie ustaw nadzwyczajnych, a zwłaszcza *Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* oraz *Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*. W *Ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* określono aktualny do dziś tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, zasady działania organów władzy publicznej w stanie klęski żywiołowej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w tym stanie nadzwyczajnym. Przyjęto, że stan klęski żywiołowej może wprowadzić Rada Ministrów dla zapobieżenia skutkom katastrof nat-

[258] http://wiadomosci.polska.pl/specdlapolski/article,Polska_po_11_wrzesnia,id,237978.htm, dostęp z dnia 2.02.2016 r.

[259] http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamach_w_Madrycie_11_marca_2004, dostęp z dnia 12.02.2016 r.

[260] Szerzej: W. Grabowski, *Przyczyny przebieg i skutki zamachu w Londynie z 7 lipca 2005 roku*, http://www.terroryzm.com/article/309 z dnia 12.02.2016 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

uralnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia, na okres nie dłuższy niż 30 dni i na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, lub na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Ustawa określiła również, że działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują[261]:

– minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do którego kompetencji należy dany rodzaj klęski żywiołowej, i jeżeli występuje ona na obszarze większym niż jednego województwa,

– wojewoda – jeżeli kryzys występuje na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,

– starosta – jeżeli kryzys występuje na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,

– wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli kryzys występuje na obszarze gminy lub miasta.

Natomiast w *Ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* określono tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego. Przyjęto, że w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie mogą być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Prezydent niezwłocznie rozpatruje wniosek, odrzuca go lub wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni (z możliwością przedłużenia na okres nie dłuższy niż 60 dni), które przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm uchyla lub przyjmuje przedmiotowe rozporządzenie[262]. Działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, wykonuje w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa Prezes Rady Ministrów. Natomiast w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze jednego województwa lub części jego obszaru przedmiotowe zadania realizuje właściwy wojewoda[263]. Zapisy niniejszej ustawy jednoznacznie zobowiązują Prezesa Rady Ministrów do podjęcia działań mających na celu przywrócenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej.

Podkreślić należy, że **proces tworzenia i przyjęcia kluczowego aktu prawnego** dla budowy **systemu zarządzania kryzysowego**, jakim jest *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007*

[261] *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. nr 62, poz. 5581), art. 8.
[262] Por. *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz.U. nr 113, poz. 985 z 20 lipca 2002 r.), art. 2, 3, 4, 5.
[263] Ibidem, art. 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

r. o zarządzaniu kryzysowym, był długi i skomplikowany. Projektów poprzedzających przedmiotową ustawę, noszących różne nazwy, było wiele, a najważniejsze z nich to:

– ustawa o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym – rządowy projekt przyjęty przez Sejm w 2001 r. – druk sejmowy nr 1861/III kadencja,
– ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim – projekt z dnia 28 kwietnia 2003 r.,
– ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim – projekt z dnia 27 maja 2003 r.,
– ustawa o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym – projekt poselski z dnia 30 kwietnia 2004 r. – druk sejmowy nr 2953;
– ustawa o zarządzaniu kryzysowym – projekt rządowy z dnia 26 kwietnia 2005 r. – druk sejmowy nr 3973,
– ustawa o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym – projekt poselski z dnia 23 marca 2006 r. – druk sejmowy nr 805.

Rządowy projekt **ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym** zakładał stworzenie systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego stanowiącego część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, mającego na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia ludności oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego na wzór amerykańskiej FEMA (US Federal Emergency Management Agency). Projekt ten określał organy administracji publicznej właściwe w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz ich zadania, organizację administracji publicznej w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego, ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw człowieka i obywatela oraz obowiązki świadczeń, jakie mogą być wprowadzone w sytuacji wystąpienia zagrożenia wywołującego bezpośrednio kryzys lub zagrożenia, którego następstwem może być kryzys, albo w czasie kryzysu, a także zasady wprowadzania tych ograniczeń i obowiązków, a ponadto finansowanie systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego.

Odpowiedzialnością za gotowość cywilną i zarządzanie kryzysowe na obszarze kraju, województwa, powiatu i gminy, w ustawie uczyniono, odpowiednio Prezesa Rady Ministrów – w imieniu którego działania miał realizować minister właściwy do spraw wewnętrznych, wojewodę, starostę i wójta. Powyższe organy w realizacji zadań zarządzania kryzysowego wspierać miały odpowiednie (krajowy, wojewódzkie, powiatowe i ew. gminne) organy doradcze, zespoły reagowania kryzysowego oraz centra ratownictwa i reagowania kryzysowego. Na poziomie krajowym przewidywano utworzenie Krajowego Urzędu Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego na czele z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej. Natomiast minister właściwy do spraw wewnętrznych miał kierować działaniami w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu przy pomocy Krajowego Centrum Ratownictwa i Reagowania Kryzysowego działającego w strukturze przedmiotowego Krajowego Urzędu[264].

W ustawie przewidywano ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw, które miały dotyczyć m.in. wykonania np. nakazu ewakuacji, poddania się kwarantannie, szczepieniom ochronnym i badaniom lekarskim, czy wprowadzeniu całkowitej lub częściowej reglamen-

[264] Por. *Ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym*, przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do podpisu, art. 12. 20, 23.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

tacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły lub ograniczeń w dostarczaniu wody, energii elektrycznej lub gazu. Jednocześnie przewidywano obowiązki świadczeń osobistych i rzeczowych polegające na: udzielaniu pomocy ofiarom kryzysu, w tym w szczególności osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom, wykonywaniu określonych prac, oddaniu do używania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, przyjęciu na przechowanie lub zabezpieczeniu mienia lub zagrożonych zwierząt osób poszkodowanych lub ewakuowanych czy pełnieniu wart. Finansowanie wydatków związanych z reagowaniem w czasie kryzysu i usuwaniem jego skutków miało być realizowane z utworzonych rezerw w budżetach gmin, powiatów i województw oraz w budżecie państwa[265].

Przedmiotowy projekt ustawy został przyjęty przez Sejm, ale *Ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym* została skutecznie zawetowana przez Prezydenta RP i nie weszła w życie. Odmowę podpisania ustawy prezydent umotywował argumentami, że uchwalona ustawa m.in.[266]:

– nie tworzy kompleksowego systemu prawnego określającego zasady funkcjonowania państwa w sytuacjach kryzysowych, który jednocześnie stanowiłby podstawy warunkujące uchwalenie wskazanych w konstytucji ustaw o stanach nadzwyczajnych (w Sejmie zawieszono prace nad prezydenckimi projektami ustaw o stanach nadzwyczajnych),

– nie tworzy systemowych ram do określenia zasad działania organów władzy publicznej w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych oraz nie tworzy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym,

– nie uwzględnia doświadczeń z powodzi 2001 r. dotyczących użytych sił i środków i zastosowanych procedur działania,

– nieprecyzyjnie definiuje pojęcie „kryzysu" ze względu na brak określoności i niezwykle szeroki zakres sfery uznaniowej dla organów administracji rządowej, podejmujących decyzje w sprawie wprowadzenia zarządzania kryzysowego.

Należy stwierdzić, że zawetowana ustawa zawężała zarządzanie kryzysowe do szeroko pojętego ratownictwa. Organami sztabowymi systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego poziomu krajowego i wojewódzkiego mieli kierować odpowiednio Komendant Główny PSP oraz komendant wojewódzki PSP. Ponadto PSP oprócz prowadzenia działań ratowniczych miała być odpowiedzialna za planowanie cywilne, szkolenie i organizację ćwiczeń, zarządzanie kryzysowe oraz miała uczestniczyć w usuwaniu skutków kryzysu, co wykraczało poza jej możliwości organizacyjne i kadrowe. W zawetowanej ustawie w całości uchylono podstawy prawne dotyczące ochrony ludności w czasie wojny, regulowane *Ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,* w zamian nie ustanawiając żadnej regulacji prawnej, która określałaby zasady funkcjonowania obrony cywilnej w czasie wojny wynikające z ratyfikowanego przez Polskę *Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I).* Jednocześnie zawetowana ustawa wprowadzała

[265] Ibidem, art. 38, 58, 67.

[266] Prezydenckie weto z dnia 27 sierpnia 2001 r. *Ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym*.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw, co było niezgodne z art. 228 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w którym wymieniono trzy stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej), w jakich mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela.

Natomiast w rozwiązaniach projektu **ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim** z dnia 28 kwietnia 2003 r. i jego modyfikacji z dnia 27 maja 2003 r. zakres spraw znacznie wykraczał poza ochronę ludności i sytuował ministra właściwego do spraw wewnętrznych na pozycji „superministra właściwego do spraw bezpieczeństwa narodowego". Obejmował dziedziny wykraczające poza ustawowe kompetencje tego organu, czyniąc go właściwym do spraw koordynacji funkcjonowania wszystkich struktur niemilitarnych systemu obronnego państwa, co stanowiło próbę zawłaszczenia części kompetencji rady ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów kierujących działami administracji rządowej. Przyjęte w projektach ustaw rozwiązania w ogóle nie uwzględniały jakiejkolwiek roli ministra spraw zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej, szefów agencji wywiadu oraz bezpieczeństwa wewnętrznego oraz Rady Ministrów i Prezesa RM w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego[267].

Poselski projekt **ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym** z dnia 30 kwietnia 2004 r. (druk sejmowy nr 2953) określał zadania i kompetencje organów administracji publicznej, organów władzy publicznej, instytucji i organizacji, działających na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, a ponadto regulował wzajemne relacje między nimi składające się na organizację systemu bezpieczeństwa obywatelskiego oraz strukturę i zadania zarządzania kryzysowego. W projekcie przewidywano, że realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego będzie należeć do organów administracji publicznej wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, wojewody, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej. Natomiast Prezes Rady Ministrów będzie sprawował koordynację realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w państwie przy pomocy ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Na poziomie krajowym systemu zamierzano utworzyć Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej oraz Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej, w zasadzie podległe ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych, natomiast na poziomie wojewódzkim Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego i Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Jednocześnie na poziomie powiatowym i gminnym miały funkcjonować odpowiednio powiatowe i gminne zespoły reagowania kryzysowego oraz centra reagowania kryzysowego. Poziom gminny i powiatowy miał realizować zadania reagowania kryzysowego, a zadania koordynacyjne miał realizować poziom powiatowy, wojewódzki i krajowy. Do głównych zadań systemu bezpieczeństwa obywatelskiego zaliczono:

– zapobieganie sytuacjom stwarzającym zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej;

– przygotowanie struktur państwa do reagowania na wypadek wystąpienia zdarzeń i sytuacji kryzysowych stwarzających zagrożenia, którym nie można zapobiec;

[267] Szerzej J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 189-190.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– reagowanie w sytuacji stwarzającej zagrożenie;
– odbudowa, zapewniająca zwiększenie odporności na podobne zagrożenia w przyszłości;
– stworzenie warunków racjonalnego wykorzystania zasobów w czasie prowadzenia działań związanych z reagowaniem na zaistniałe zagrożenie oraz w procesie odbudowy;
– kształtowanie świadomości zagrożeń i odpowiednich zachowań społecznych, na wypadek ich wystąpienia;
– doskonalenie funkcjonowania struktur państwa na wypadek sytuacji kryzysowych.

Również i w tym projekcie zawężono zarządzanie kryzysowe tylko do kontekstu ratownictwa. Jednakże ciekawym rozwiązaniem było założenie, że podmioty ochrony ludności, będące elementami systemu bezpieczeństwa obywatelskiego, w czasie wojny stają się elementami Obrony Cywilnej w rozumieniu *Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I)*. Personel i sprzęt tych podmiotów miał nie podlegać mobilizacji do Sil Zbrojnych RP, a ponadto organy gmin miały prowadzić ewidencję personelu Obrony Cywilnej. Jednocześnie w projekcie ustawy przewidywano przygotowanie i utrzymywanie systemu ostrzegania i alarmowania ludności, realizowane przez gminę i powiat w ramach zadań zleconych. W ramach tego systemu zakładano ostrzeganie ludności o możliwości wystąpienia zagrożenia, jego przewidywanym rozwoju oraz o sposobach zapobiegania i postępowania w przypadku jego powstania. W projekcie ustalono trzy rodzaje alarmów oraz sposoby alarmowana. Uprawnienia do uruchomienia systemu nadano wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) i staroście. Powyższe projekty rozwiązań świadczyły o zachowaniu pewnej ciągłości w aspekcie ochrony ludności w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Ponadto w ramach edukacji dla bezpieczeństwa obywatelskiego przewidywano, że programy nauczania realizowane w szkołach podstawowych, gimnazjach, szkołach zawodowych i średnich powinny uwzględniać zagadnienia dotyczące wiedzy o zagrożeniach i sposobach ich zapobiegania, zachowania się w przypadku powstania zagrożenia i udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym oraz podstawowe informacje o systemie reagowania państwa w przypadku wystąpienia zagrożeń. Nie uwzględniono natomiast żadnych rozwiązań dotyczących systemu szkolenia i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach systemu bezpieczeństwa obywatelskiego.

Rządowy projekt z dnia 26 kwietnia 2005 r. **ustawy o zarządzaniu kryzysowym** (druk sejmowy nr 3973) określał organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie. Był próbą stworzenia systemu zarządzania kryzysowego na wypadek zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań ze strony organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy prognoza lub eskalacja możliwych zagrożeń nie dawała podstaw do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. W ocenie projektodawców był uzupełnieniem problematyki stanów nadzwyczajnych. Projekt zakładał sprawowanie zarządzania kryzysowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskie przez Radę Ministrów, a w przypadkach niecierpiących zwłoki przez Prezesa Rady Ministrów. Natomiast na terenie województwa, powiatu i gminy organem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego przewidywano odpowiednio wojewodę, starostę oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego na każdym poziomie systemu miały być wspierane przez organy doradcze – zespoły zarządzania kryzysowego i elementy sztabowe – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa podległe Prezesowi Rady Ministrów oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne centra zarządzania kryzysowego. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych nie mieli obowiązku tworzyć centrów zarządzania kryzysowego, ale projekt ustawy przewidywał powołanie przy ministrze właściwym do spraw wewnętrznych Zespołu Koordynacji Kryzysowej zapewniającego koordynację i wspomaganie realizacji zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych związanych z zarządzaniem kryzysowym w zakresie jego właściwości, z jednoczesnym, w czasie stanu klęski żywiołowej, pełnieniem roli organu pomocniczego, ministra do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie. Równocześnie w projekcie nie określono zakresu zadań tego Zespołu. Bez wątpienia brak centrów zarządzania kryzysowego w pozostałych ministerstwach i urzędach centralnych utrudniłby przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz współdziałanie z podmiotami realizującymi monitoring zagrożeń i działania ratownicze. Ponadto pozostałe centra na każdym poziomie systemu otrzymały zadanie realizacji stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa, natomiast otwartym pytaniem byłoby, w jaki sposób realizowałyby to zadanie wspomniane ministerstwa i urzędy centralne.

Ponadto w projekcie ustawy w sytuacjach zagrożeń przewidywano wprowadzenie adekwatnego do zagrożenia – stopnia alarmowego, przy czym wprowadzenie określonego stopnia miało wyłącznie na celu realizację odpowiednich zadań wynikających z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast przedmiotowy projekt ustawy nie przewidywał wprowadzenia poszczególnych stopni alarmowych, np. w celu podniesienia gotowości do użycia zasobów zarządzania kryzysowego czy realizacji określonych zadań z obszaru zarządzania kryzysowego.

Projekt ustawy stosunkowo szeroko ujmował pojęcie „zarządzanie kryzysowe", natomiast nie uwzględniał ustawowych definicji innych pojęć, w tym niezwykle ważnego – sytuacji kryzysowej. Nie uwzględniał również zasad planowania w ramach systemu zarządzania kryzysowego i nie przewidywał żadnych dokumentów planistycznych systemu. Tak więc działania organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego związane z zapobieganiem zagrożeniom, reagowaniem na nie i usuwaniem ich skutków, co określono w ustawowej definicji zarządzania kryzysowego, odbywałyby się bez jakiegokolwiek planu. Planu, który zawierałby charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia dla danego poziomu systemu, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania i tryb ich uruchamiania, procedury reagowania kryzysowego i inne niezbędne dane. Projekt ustawy nie określał również zasad użycia Sił Zbrojnych RP w ramach zarządzania kryzysowego czy rodzajów zadań, jakie mogą realizować, ale jednocześnie przewidywał jako jedno z zadań wojewody wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykony-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

wania zadań w sytuacjach zagrożeń. Przy czym nie wskazywał, do kogo ma wnioskować, a więc w projekcie ustawy nie określono, na jakim poziomie byłyby podejmowane decyzje o użyciu Sił Zbrojnych RP w zarządzaniu kryzysowym.

W kolejnym poselskim projekcie z dnia 23 marca 2006 r. **ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym** (druk sejmowy nr 805) nie przewidywano budowy systemu zarządzania kryzysowego, lecz zamierzano stworzyć system bezpieczeństwa obywateli, określany jako zespół norm i gwarancji prawnych oraz sposób zorganizowania organów władzy publicznej, osób prawnych, stwarzających warunki ochrony obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi straty materialne oraz minimalizowania ich skutków. Zadania systemu realizować miały organy władzy publicznej, przedsiębiorcy, organizacje humanitarne i organizacje społeczne oraz osoby fizyczne. W projekcie ustawy w ramach systemu bezpieczeństwa obywateli określono zadania dla wójtów, starostów, wojewodów, ministrów określonych działów administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych. Koordynację realizacji zadań zarządzania kryzysowego i zapewnienia bezpieczeństwa obywateli miał zapewnić Prezes Rady Ministrów przy pomocy ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przewidywano utworzenie Rządowego Centrum Koordynacji Kryzysowej w celu zapewnienia koordynacji i wspomagania realizacji zadań przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Natomiast organami pomocniczymi wójtów, starostów, wojewodów miały być odpowiednio gminne i powiatowe zespoły reagowania kryzysowego oraz wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego.

Projekt ustawy wprowadzał pojęcie „planowanie cywilne", przez które rozumiano zespół przedsięwzięć planistycznych, zapewniających w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów w celu osiągnięcia poprawnego funkcjonowania struktur państwa oraz wypełnienia zadań ochrony ludności, a także wspierania działań Sił Zbrojnych. Planowanie cywilne miało obejmować m.in. zagwarantowanie ochrony i warunków przetrwania ludności cywilnej, funkcjonowania administracji publicznej, możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej, racjonalne gospodarowanie zasobami w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny.

Projekt określał również podstawowe zadania ochrony ludności, do których zaliczano prowadzenie działań ratowniczych i ewakuację w sytuacjach zagrożenia, zapewnienie funkcjonowania służb użyteczności publicznej, zapewnienie opieki medycznej i psychologicznej oraz pomocy społecznej, pomoc humanitarną, zapewnienie porządku publicznego i przestrzegania prawa oraz ostrzeganie i alarmowanie ludności.

Jednocześnie w projekcie zdefiniowano zarządzanie kryzysowe jako działalność polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub przejmowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz odtwarzaniu zasobów lub przywracaniu im pierwotnego charakteru. Przewidywano prowadzenie tej działalności w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Zakładano, że faza zapobiegania będzie polegała na eliminowaniu lub ograniczaniu prawdopodobieństwa sytuacji kryzysowej albo ograniczaniu jej skutków. Natomiast faza przygotowania miała polegać na zaplanowaniu pro-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

cedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, a także na podejmowaniu działań mających na celu zapewnienie zasobów, niezbędnych do skutecznego reagowania. Faza reagowania to podejmowanie przedsięwzięć zmierzających do zahamowania rozwoju sytuacji kryzysowej, udzielenia pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie zniszczeń i strat, a faza odbudowy miała polegać na przywracaniu stanu sprzed sytuacji kryzysowej.

W projekcie podkreślono problem edukacji w zakresie bezpieczeństwa obywateli, który powinien stanowić podstawę przygotowania społeczeństwa do radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń i możliwości przetrwania w sytuacjach kryzysowych. Ponadto w celu zapewnienia zbiorowej ochrony ludności, w szczególności przed skutkami działań wojennych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym związanych z użyciem środków masowego rażenia oraz skażeń wywołanych awariami przemysłowymi, przewidywano możliwość przygotowywane budowli ochronnych (schrony i ukrycia).

Należy zauważyć, że przedstawione powyżej projekty ustaw wywoływały szeroką dyskusję, a jednocześnie wiele zamieszania i zaniepokojenia. Wprowadzały wiele pojęć i terminów prawnych, znaczeń i tak wiele rozstrzygnięć kompetencyjnych i funkcjonalnych, że nie do końca można było zrozumieć intencję ich autorów. Niektóre proponowane rozwiązania niekiedy były niejasne i niezrozumiałe. Przedmiotowe projekty przepadały na ścieżce legislacyjnej, a *Ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym* została skutecznie zawetowana przez Prezydenta RP.

Podkreślić należy, że w analizowanym okresie oprócz szeregu inicjatyw dotyczących przyjęcia przepisów prawnych pozwalających utworzyć system zarządzania kryzysowego miały również miejsce próby **tworzenia elementów systemu zarządzania kryzysowego**, czy to zespołów opiniodawczo-doradczych, czy instytucji realizujących zadania z obszaru zarządzania kryzysowego, a nawet utworzenie na podstawie *Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* struktury organizacyjnej tego systemu.

Na podstawie *Uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów* powołano **Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów** jako organ Rady Ministrów zapewniający realizację i koordynację zadań Rządu m.in. w zakresie rozpatrywania spraw związanych z nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska i innymi sytuacjami kryzysowymi, a także opracowywaniem koncepcji działań zmierzających do likwidacji tych zagrożeń i sytuacji oraz usunięcia ich skutków, jak również zapewnianie koordynacji działań administracji państwowej i służb publicznych w tym zakresie[268].

Na podstawie *Ustawy z dnia 24 kwietnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* powołano w każdym województwie **Wojewódzki Zespół do spraw Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa**, którego zadaniem była koordynacja działań zmierzających do zapobiegania i likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska, będących następstwem działania sił przyrody lub wypadków i katastrof spowodowanych rozwojem cywilizacyjnym. W skład zespołu wchodzili: przewodniczący – wojewoda, komendant wojewódzki

[268] *Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów* (M.P. 1995 nr 18, poz. 219), § 2, pkt 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Państwowej Straży Pożarnej, szef wojewódzkiego inspektoratu obrony cywilnej, komendant wojewódzkiej Policji, szef wojewódzkiego sztabu wojskowego, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, dyrektor urzędu morskiego (w województwach nadmorskich), komendant oddziału Straży Granicznej (w województwach nadgranicznych) oraz przedstawiciele wojewody właściwi w sprawach: ochrony zdrowia i środowiska, nadzoru weterynaryjnego i budowlanego oraz infrastruktury[269]. Na podstawie *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa* również na poziomie powiatowym powołano Powiatowe Zespoły do spraw Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa z podobnym składem osobowym i zadaniami jak na poziomie wojewódzkim.

Ponadto w wyniku reformy centralnych struktur państwowych od 1 stycznia 1997 r. Szef Obrony Cywilnej został podporządkowany Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Struktury obrony cywilnej zostały przeniesione spod odpowiedzialności Ministerstwa Obrony Narodowej i weszły w zakres kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W 1992 r. utworzono **Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju,** który po krytyce, z jaką spotkały się działania obrony cywilnej podczas „powodzi stulecia" w 1997 r., decyzją ministra spraw wewnętrznych i administracji w 1998 r. przemianowano na **Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności.** W ramach tego Urzędu utworzono Centrum Zarządzania Kryzysowego, które w sytuacji kryzysowej pełniło funkcję centrum kryzysowego ministra właściwego w sprawach wewnętrznych i administracji lub centrum kryzysowego rządu. Jednocześnie w terenie wprowadzano w miejsce Wojewódzkich i Miejskich Inspektoratów Obrony Cywilnej – Wydziały Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych[270]. Ponadto w urzędach wojewódzkich organizowano centra zarządzania kryzysowego. Był to również okres powolnych zmian prowadzących również do likwidacji zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz komitetów przeciwpowodziowych.

W kwietniu 2000 r. Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności połączono z Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i powstało **Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności**, funkcjonujące do dnia dzisiejszego, które jest odpowiedzialne za koordynowanie działań ratowniczych prowadzonych na obszarze kraju i poza jego granicami przez jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego a ponadto pełni funkcję Centrum Zarządzania Kryzysowego Komendanta Głównego PSP oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Zarządzeniem Prezesa RM z 15 kwietnia 1998 roku powołano **Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych**. Wbrew pozorom nie był to komitet właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego w Polsce we wszystkich jego

[269] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 1997 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania wojewódzkiego zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa (Dz.U. z dnia 14 lipca 1997 r.), § 1, 2.

[270] A. Skrabacz, *Ochrona ludności w Polsce w XXI wieku, wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Merkuriusz S.C, Tarnów 2006, s. 108-109.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

aspektach, mimo że wielokrotnie pojawiały się sytuacje naruszania panującego w tej materii porządku prawnego. Do jego zadań należało:

– przygotowanie projektów rozwiązań legislacyjnych kompleksowo regulujących zarządzanie w sytuacjach kryzysowych;

– koordynacja działania organów rządowych działających w sytuacjach kryzysowych;

– koordynacja działań ratowniczych i zapewniających pomoc ludności dotkniętej katastrofą;

– przedstawianie wniosków i typowanie jednostek wojskowych, przeznaczonych do działań w sytuacjach kryzysowych w kraju i za granicą;

– reprezentowanie rządu, za zgodą Prezesa RM, w kontaktach międzynarodowych, w tym w sprawach występowania o pomoc zagraniczną;

– nadzór nad szacowaniem strat i szkód powstałych w wyniku sytuacji kryzysowej[271].

W 2002 r. powołano **Zespół do Spraw Kryzysowych** jako organ pomocniczy Prezesa RM w sprawach kryzysowych. W skład Zespołu wchodzili: przewodniczący – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, sekretarze lub podsekretarze stanu w działach administracji rządowej, które były odpowiedzialne za przeciwdziałanie występującym zagrożeniom, komendanci główni Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej, Szef Sztabu Generalnego WP, Komendant Główny ŻW, szefowie służb specjalnych oraz innych instytucji centralnych. Do zadań Zespołu należało m.in.: analiza występujących i potencjalnych zagrożeń, opracowanie procedur postępowania w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń (w tym aktów terroru), zapewnianie koordynacji działania i współpracy organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania i likwidacji ich skutków, oraz opiniowanie aktów prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego[272].

Na szczególną uwagę zasługuje *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania* wydane na podstawie *Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, które umożliwiło organizację systemu zarządzania kryzysowego. Tak utworzony system nie mógł przeciwdziałać wszelkiego rodzaju sytuacjom kryzysowym, a jedynie klęsce żywiołowej, co zostało umożliwione późniejszą *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. W Rozporządzeniu określono sposób tworzenia i funkcjonowania gminnego, powiatowego, wojewódzkiego zespołu reagowania, a na poziomie krajowym Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej. Ponadto w rozporządzeniu określono strukturę organizacyjną zespołów, ich sposób funkcjonowania i finansowania, warunki techniczne i standardy wyposażenia, tryb pracy oraz sposób dokumentowania działań i prac.

[271] J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 174.

[272] *Zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych*, art. 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Prace, które doprowadziły do przyjęcia ustawy sankcjonującej podstawy systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, zostały zainicjowane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji i trwały około dwóch lat. W tym okresie przeprowadzono liczne konsultacje międzyresortowe i projekt przebył procedurę ustawodawczą. Dopiero ***Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym*** uporządkowała i stworzyła podstawy struktury systemu zarządzania kryzysowego. Systemu na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej, wymagającej podjęcia szczególnych działań, zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej, w sytuacjach, które nie spełniają wymogów wprowadzenia stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej. W ustawie w sposób jednoznaczny określono organ decyzyjny odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe na każdym poziomie systemu. Sprecyzowano zadania tego organu w sprawach zarządzania kryzysowego. Na każdym poziomie systemu przewidziano utworzenie organu opiniodawczo-doradczego właściwego w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego, jakim są zespoły zarządzania kryzysowego[273]. Określono ich skład i realizowane zadania. Jednocześnie uwzględniono funkcjonowanie centrów zarządzania kryzysowego utrzymujących 24-godzinną gotowość do podjęcia działań. Określono również zadania realizowane przez te centra. Elementy struktury organizacyjnej systemu rozmieszczono terytorialnie zgodnie z podziałem administracyjnym kraju. Są usytuowane hierarchicznie i połączone procedurami, zasadami działania oraz siecią wzajemnych relacji. Główny cel systemu zarządzania kryzysowego określono jako niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej, a w wypadku jej wystąpienia – podejmowanie skutecznych działań pozwalających na uniknięcie lub zmniejszenie strat, zarówno ludzkich, jak i materialnych oraz doprowadzenie do stanu sprzed sytuacji kryzysowej.

Jednocześnie w ustawie uregulowano kwestie dotyczące planowania cywilnego, określając tym pojęciem całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Pomimo że *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* była niewątpliwym postępem w procesie budowy systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, który udało się osiągnąć po wielu latach prac legislacyjnych, zawierała też niedociągnięcia, które m.in. wykazał Trybunał Konstytucyjny. Wynikały one z doświadczeń stosowania ustawy w praktyce, oraz były wykazywane przez środowisko naukowe. Przedmiotowe niedociągnięcia eliminowano w kolejnych nowelizacjach.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. wskazał, że definicja sytuacji kryzysowej, zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy, jest nieprecyzyjna (wieloznaczna, niedo-

[273] Z dniem wejścia w życie ustawy gminne zespoły reagowania, powiatowe zespoły reagowania kryzysowego i wojewódzkie zespoły reagowania kryzysowego, utworzone na podstawie *Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, stały się odpowiednio gminnymi zespołami zarządzania kryzysowego, powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego i wojewódzkimi zespołami zarządzania kryzysowego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

statecznie określona) i niezgodna z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i orzekł, że przedmiotowa definicja, a więc faktycznie cała ustawa, która jest na niej oparta, traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Natomiast w aspekcie zaskarżonej przez grupę posłów definicji „infrastruktury krytycznej", Trybunał orzekł, że jest oparta na pojęciach nie do końca precyzyjnych, ale zawiera terminy dość powszechnie stosowane, które nie wymagają bardziej szczegółowego wyjaśnienia w przepisie sformułowanym wyłącznie na użytek tej ustawy.

Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 17 lipca 2009 r. miała na celu wyeliminowanie wątpliwości powstałych w zakresie interpretacji podczas stosowania przepisów prawa, stworzenie efektywnego i czytelnego systemu zarządzania kryzysowego, ujednolicenie dokumentacji tego systemu oraz usprawnienie procesu planowania. W nowelizowanej ustawie dokonano zmiany definicji zarządzania kryzysowego, której istotą było rozszerzenie podejmowanych działań o usuwanie skutków sytuacji kryzysowych oraz ograniczenie procesu odtwarzania jedynie do zasobów i infrastruktury krytycznej. Zmianie ulegała również definicja sytuacji kryzysowej, i w nowej definicji doprecyzowano, że przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację „wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków"[274]. Uproszczono również definicję planowania cywilnego rezygnując m.in. z zapisu dotyczącego opracowywaniu planów reagowania kryzysowego i programów mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny. Ponadto wprowadzono nowe definicje, takie jak: cykl planowania, siatka bezpieczeństwa, mapa zagrożenia, mapa ryzyka oraz zdarzenie o charakterze terrorystycznym.

Jednocześnie rozszerzone zostały zadania z zakresu planowania cywilnego o przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planach zarządzania kryzysowego, przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz zapewnienia spójności planów zarządzania kryzysowego z innymi planami z obszaru bezpieczeństwa. Zamieniono plany reagowania kryzysowego, które dotyczyły planowania tylko w fazie reagowania na plany zarządzania kryzysowego, obejmujące planowanie we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, co umożliwiło planowanie działań przygotowawczych czy monitorujących, które są niezbędne w zarządzaniu kryzysowym. Wprowadzono nazwę własną *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, na potrzeby którego zobowiązano ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów do sporządzenia *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*. Jednocześnie Radę Ministrów zobligowano do przyjęcia, w drodze uchwały, *Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej* z celem dotyczącym stworzenia warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Zgodnie z nowelizacją *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*

[274] *Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2009 nr 131, poz. 1076), art. 1, pkt 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

określa również kryteria, pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

Ważnym obszarem nowelizacji było doprecyzowanie zadań współpracy organów administracji publicznej z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, wprowadzono obowiązek informowania o tych zagrożeniach i planowego przeciwdziałania spodziewanym następstwom zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

Natomiast **nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 29 października 2010 r.** uporządkowała problematykę dotyczącą europejskiej infrastruktury krytycznej w zarządzaniu kryzysowym, począwszy od wprowadzenia jej definicji, kryteriów uznawania systemów, obiektów za tę infrastrukturę, zadań dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa dotyczących rozpoznawania potencjalnej europejskiej infrastruktury krytycznej, sporządzania wykazu przedmiotowej infrastruktury czy informowania stosownych organów państw członkowskich UE o wpływie tej infrastruktury na bezpieczeństwo tych państw oraz informowania Komisji Europejskiej o danych dotyczących tej infrastruktury.

Podkreślić należy, że od momentu zmian politycznych w 1989 r. w Polsce budowano system zarządzania kryzysowego, zarówno przygotowując podstawy prawne dla jego organizacji, jak i funkcjonowania oraz tworząc jego struktury organizacyjne. Proponowane w ramach projektów ustaw, włącznie z zawetowaną przez prezydenta *Ustawą z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym*, systemy zarządzania kryzysowego ukierunkowane były na zarządzanie kryzysem, sytuacją kryzysową z uwzględnieniem aspektów planistyczno-proceduralnych, natomiast pomijały problematykę zasobów do realizacji zadań zarządzania kryzysowego. W mniejszym lub większym stopniu skupiały się na problematyce ochrony ludności i zawężały problematykę zarządzania kryzysowego do szeroko pojętego ratownictwa. Marginalnie traktowały problematykę koordynacji działań, organizacji współdziałania, system ćwiczeń i szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego oraz przygotowanie społeczeństwa do przeciwdziałania różnorodnym zagrożeniom. Kluczowym momentem było uchwalenie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.* Uchwalenie tej ustawy było poprzedzone wieloma projektami o różnych tytułach/nazwach, rządowymi i poselskimi, których proponowane rozwiązania dotyczyły zarządzania kryzysowego i które przepadały na ścieżce legislacyjnej, a nawet jedna z nich została zawetowana przez Prezydenta RP. Uchwalona ustawa zawierała elementy poprzednich projektów, a po kilku latach funkcjonowania musiała być nowelizowania. Również aktualnie wielu ekspertów i naukowców twierdzi, że system zarządzania kryzysowego należy doskonalić. Świadczą o tym również wnioski z powodzi w 2014 r., oraz zapisy w wielu dokumentach, np. w strategii „Sprawne państwo 2020", *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* czy *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022.*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

3.2. Ochrona ludności w systemie zarządzania kryzysowego

Pojęcie „ochrona ludności" w języku potocznym jest intuicyjnie zrozumiałe. Pojęcie to jest bardzo często stosowane w aktach prawnych i dokumentach normatywnych, ale żaden z nich nie definiuje tego pojęcia.

Zgodnie z *Słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* ochrona ludności to „jedno z zadań obrony cywilnej, które obejmuje przedsięwzięcia umożliwiające przetrwanie ludzi w czasie kataklizmu i na wypadek wojny"[275].

Natomiast według Waldemara Kitlera ochrona ludności to „całokształt działań wszystkich podmiotów prawa państwowego, każdego w zależności od jego statusu prawnego, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwa, mienia, dóbr dziedzictwa narodowego i środowiska w sytuacji klęsk i katastrof naturalnych oraz spowodowanych przez człowieka, z wojną włącznie"[276].

W poselskim projekcie z 2006 roku *Ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim i zarządzaniu* projektodawcy poprzez ochronę ludności rozumieli „podejmowanie niezbędnych przedsięwzięć ukierunkowanych na ochronę ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym, a w przypadkach bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny, zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania; ochrona ludności ma charakter powszechny oraz interdyscyplinarny, wyrażający się w skoordynowanym użyciu sił i środków, będących w dyspozycji organów władzy i administracji publicznej, przedsiębiorców, organizacji społecznych i humanitarnych oraz poszczególnych obywateli"[277].

Zdefiniowanie pojęcia ochrony ludności uwzględniono również w *Projekcie założeń do projektu ustawy o ochronie ludności* (wersja z 17.03.2015 r.), w którym określono, że przez ochronę ludności rozumie się „działania mające na celu zapewnienie warunków niezbędnych dla ochrony ludności, życia i zdrowia ludzi oraz zapewnienie podstawowych warunków przetrwania w sytuacjach zagrożenia. Ochronie, w przypadku wystąpienia sytuacji zagrożenia, podlega ludność znajdująca się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w polskiej strefie odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo, a także mienie, środowisko i dziedzictwo kulturowe".

Z powyższych definicji wynika, że ochronę ludności należy zapewnić w sytuacji klasycznych zagrożeń czasu pokoju, wynikających z klęsk żywiołowych, rozwoju cywilizacyjnego czy działalności człowieka oraz zagrożeń typowych dla czasu wojny. Ochronę ludności należy zapewnić w każdym czasie, w tzw. „stanie normalnym", sytuacji kryzysowej oraz w stanach nadzwyczajnych (w tym w stanie wojennym). Realizowane zadania ochrony ludności obejmują ratowanie życia i zdrowia, ochronę mienia i środowiska, ewakuację ludności

[275] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 79.
[276] W. Kitler, *Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2001, nr 1, s. 19.
[277] Poselski projekt z 2006 r. *Ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim i zarządzaniu kryzysowym* (druk sejmowy nr 805), art. 2.3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

oraz zapewnienie przetrwania. Problematyka dotycząca ochrony ludności, zarówno w czasie normalnym, sytuacji kryzysowej oraz w stanie nadzwyczajnym, w tym w czasie wojny, w aktualnym stanie prawnym w Polsce jest rozproszona w szeregu ustaw, a do podstawowych należy zaliczyć ustawy o: powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanie klęski żywiołowej, ochronie przeciwpożarowej, zarządzaniu kryzysowym, systemie powiadamiania ratunkowego, oraz rozporządzeniach z nich wynikających.

W normalnych warunkach funkcjonowania państwa do działania na rzecz ochrony ludności kierowane są etatowe wyspecjalizowane jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne ze wsparciem systemu powiadamiania ratunkowego[278]. Obydwa systemy ratownicze działają autonomicznie w oparciu o odrębne podstawy prawne, plany ratownicze oraz procedury. Istotną rolę w komunikacji między osobami poszkodowanymi, potrzebującymi pomocy a systemami ratowniczymi odgrywa system powiadamiania ratunkowego, który składa się z centrów powiadamiania ratunkowego, tworzących jednolity system do obsługi zgłoszeń alarmowych, kierowanych do numerów alarmowych 112, 997, 998 i 999, umożliwiający przekazanie zgłoszenia alarmowego w celu zaangażowania właściwych zasobów ratowniczych. Natomiast w sytuacji kryzysowej, kiedy wzrasta poziom zagrożenia, jak i zapotrzebowanie na siły i środki ratownicze, zadania ochrony ludności wykonuje system zarządzania kryzysowego[279], którego elementem jest zarówno Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, jak i system Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz system powiadamiania ratunkowego. Natomiast ochrona ludności w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, realizowana jest przez te same systemy ratownicze w ramach systemu zarządzania kryzysowego z wykorzystaniem ustaw o stanach nadzwyczajnych (w tym w stanie wojennym*), które wprowadzają szczególne regulacje dotyczące* konstytucyjnych praw i zasad. Przy czym w stanie wojny zadania ochrony ludności realizuje Obrona Cywilna. Jednocześnie w stanach nadzwyczajnych nadal funkcjonuje system zarządzania kryzysowego.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG), który jest integralną częścią organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, powstał w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, poprzez prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System ten funkcjonuje od 1995 roku. Skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej[280], inne służby, inspekcje, straże, insty-

[278] R. Socha, *Podstawowe problemy ochrony ludności – aspekt teoretyczny*, [w:] J. Zboina, B. Wiśniewski (red.), *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa,* Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 61.

[279] Ze statystyki interwencji, tj. analizy ponad 430 tys. zdarzeń rocznie, objętych działalnością krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, wynika, że w ok. 8-10% interwencji konieczne jest wsparcie ze strony organów władzy – z uwagi na skalę i wielkość zagrożenia bądź w celu uniknięcia lub zminimalizowania skutków związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Źródło: W. Leśniakiewicz, *System ratowniczy elementem wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem wyzwaniem XXI wieku,* Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, Warszawa 2008, s. 390.

[280] Jednostkami ochrony przeciwpożarowej są: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych, inne jednostki ratownicze.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

tucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych[281]. Organizatorem i jednocześnie uczestnikiem systemu jest Państwowa Straż Pożarna z całą swoją bazą zasobów ratowniczych. Podstawowymi i najważniejszymi ogniwami tworzącymi strukturę KSRG są podmioty ratownicze, które w zależności od zakresu zobowiązań, kompetencji, możliwości sprzętowych, wyszkolenia i integracji realizują zadania z zakresu poszczególnych dziedzin ratownictwa[282]. Istotą systemu jest połączenie pod jednoosobowym kierownictwem różnych podmiotów dysponujących potencjałem ratowniczym w celu ratowania życia i zdrowia ludzkiego, mienia i środowiska poprzez[283]:

- walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi,
- ratownictwo techniczne,
- ratownictwo chemiczne,
- ratownictwo ekologiczne,
- ratownictwo medyczne,
- współpracę z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz z systemem powiadamiania ratunkowego.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, wojewoda lub starosta odpowiednio na obszarze kraju, województwa lub powiatu określają zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynują jego funkcjonowanie i kontrolują wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kierują tym systemem. Wojewoda i starosta wykonują swoje zadania przy pomocy odpowiednio wojewódzkiego i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych[284].

Główną ideą KSRG jest stworzenie jednolitej, spójnej sieci powiązanych ze sobą różnych podmiotów, dysponujących specyficznym dla siebie potencjałem przydatnym do prowadzenia działań ratowniczych. Suma uzupełniających się możliwości tych podmiotów, w zakresie posiadanego wyposażenia technicznego i innych możliwości technologicznych, wyszkolenia, wiedzy oraz umiejętności personelu itp., pozwala na skuteczne prowadzenie każdego działania ratowniczego. Na miejscu zdarzenia poszczególne podmioty KSRG pro-

Źródło: *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. nr 147 z 2002, poz. 1229, z późn. zm.), art. 15.

[281] *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. nr 147 z 2002 r., poz. 1229, z późn. zm.), art. 2.

[282] W. Leśniakiewicz, *System ratowniczy elementem wewnętrznego bezpieczeństwa państwa***,** [w:] M. Lisiecki *(red.), Zarządzanie bezpieczeństwem…,* s. 391.

[283] *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. nr 147 z 2002, poz. 1229, z późn. zm.), art. 14.

[284] *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. nr 147 z 2002, poz. 1229, z późn. zm.), art. 14 ust. 3, 4, 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

wadzą działania w sposób skoordynowany pod jednoosobowym, wspólnym dowództwem. Jeżeli rodzaj zdarzenia wymaga prowadzenia działań gaśniczych lub prowadzenia ratownictwa technicznego, chemicznego albo ekologicznego, działaniami ratowniczymi kieruje straż pożarna. Główne założenie KSRG polega na tym, aby każdy powiat, charakteryzujący się określonymi rodzajami zagrożeń, był przygotowany do przeciwdziałania tym zagrożeniom[285]. W Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym funkcjonuje:

- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej,
- 16 komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej,
- 335 komend powiatowych/miejskich Państwowej Straży Pożarnej,
- 500 (w tym 5 szkolnych) jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej,
- 4194 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych,
- 6 jednostek Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej,
- 4 zakładowe straże pożarne[286].

Ponadto system wspomagają na zasadzie zawartych porozumień służby, inspekcje i straże, między innymi: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowa Agencja Atomistyki, Stacje Ratownictwa Górniczego, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Straże Pożarne Jednostek Wojskowych, a także organizacje pozarządowe: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Polski Czerwony Krzyż, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe czy Jednostki Pogotowia Ratunkowego, Aeroklub Polski czy Polski Związek Alpinizmu. Uprawnienie do zawarcia umowy cywilnoprawnej z podmiotami, które dobrowolnie godzą się współdziałać w działaniach ratowniczych, odpowiednio na obszarze powiatu, województwa lub kraju mają: komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej i Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Przedmiotowa umowa cywilnoprawna zazwyczaj zawiera: gotowość do udziału w działaniach ratowniczych, zasady i procedury postępowania, zakres współdziałania podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych, organizację łączności, zabezpieczenie logistyczne działań ratowniczych, udział w aktualizacji analiz zagrożeń i ćwiczeniach ratowniczych oraz problematykę kosztów związanych z wyposażeniem, sprawami osobowymi i innymi związanymi z udziałem w akcji ratowniczej[287].

Ze względu na różnorodność zagrożeń i ich specyfikę istotnym elementem systemu są specjaliści z różnych dziedzin ratownictwa, którzy swoją wiedzą i doświadczeniem wspierają kierujących działaniami ratowniczymi w zakresie wypracowania decyzji dotyczących właściwych, skutecznych i bezpiecznych metod likwidacji zagrożeń. Stanowią oni bardzo ważny element zapewnienia skuteczności i wzmocnienia możliwości systemu[288].

---

[285] Por. J. Bagiński (red.), *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce: gotowe procedury, plany reagowania, schematy organizacyjne według nowych przepisów*, Forum, Poznań 2008, s. 4-6.

[286] Stan na dzień 31 grudnia 2015 r. , źródło: http://www.straz.gov.pl/, dostęp z dnia 10.06.2016 r.

[287] *Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz.U. z 2009 r. nr 178, poz. 1380).

[288] J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce…*, s. 35.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy zorganizowany jest zgodnie z podziałem administracyjnym państwa na poziomie powiatowym, wojewódzkim i centralnym (krajowym).

Poziom powiatowy jest poziomem wykonawczym, na którym realizowane są zadania systemu związane z obszarem powiatu, m.in. przyjmowanie informacji o zdarzeniach wymagających podjęcia działań i organizowanie działań ratowniczych zgodnie z planem ratowniczym powiatu. Struktura organizacyjna systemu w poszczególnych powiatach jest różnorodna i głównie zależy od rodzaju zagrożeń i rodzaju jednostek PSP powołanych do przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz innych podmiotów systemu funkcjonujących na obszarze powiatu. W przypadku przekroczenia możliwości sił i środków powiatu zadysponowane zostają siły i środki systemu z poziomu wojewódzkiego lub poziom ten przejmuje koordynację i organizowanie działań ratowniczych, zwłaszcza w przypadku gdy zdarzenie swym zasięgiem wykroczy poza obszar powiatu**.**

Poziom wojewódzki pełni funkcje wspomagające i koordynacyjne. W ramach systemu poziom wojewódzki wspomaga działania ratowniczo-gaśnicze prowadzone na poziomie powiatowym oraz prowadzi i koordynuje działania ratowniczo-gaśnicze o zasięgu wojewódzkim. Podstawowe siły i środki systemu poziomu wojewódzkiego to wojewódzki odwód operacyjny z grupami specjalistycznymi (wydzielone siły i środki z poziomów powiatowych) oraz krajowa baza sprzętu specjalistycznego. W przypadku gdy siły i środki systemu na poziomie województwa są niewystarczające lub zagrożenie wykracza poza obszar województwa, uruchamiany jest centralny (krajowy) poziom KSRG, a kierowanie działaniami ratowniczymi przejmuje Komendant Główny PSP lub upoważniony przez niego oficer za pomocą Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności.

Najwyższy, **poziom centralny (krajowy**) systemu spełnia rolę wspomagającą i koordynacyjną w sytuacjach wymagających wsparcia poziomu wojewódzkiego siłami i środkami spoza województwa oraz prowadzi i koordynuje działania ratownicze o zasięgu krajowym. W przypadku wystąpienia zagrożeń wymagających współdziałania KSRG z podmiotami innych resortów, rolę koordynatora pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych za pomocą Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Podstawowe siły i środki KSRG poziomu centralnego (krajowego) stanowią: centralny odwód operacyjny z grupami specjalistycznymi (wydzielone siły i środki z poziomów wojewódzkich), krajowe bazy sprzętu specjalistycznego oraz siły i środki szkolnictwa PSP.

Niezwykle ważnymi elementami w KSRG są **stanowiska kierowania** umiejscowione w komendach Państwowej Straży Pożarnej. Stanowiskami kierowania są odpowiednio: na obszarze powiatu – stanowisko kierowania komendanta powiatowego (miejskiego) PSP, na obszarze województwa – stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego PSP oraz na obszarze kraju – stanowisko kierowania Komendanta Głównego PSP, jakim jest Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Stanowiska kierowania PSP na wszystkich poziomach KSRG funkcjonują w systemie ciągłym (całodobowym i całorocznym). Są wyposażone m.in. w urządzenia do rejestrowania czasu oraz treści zgłoszeń alarmowych, prowadzonej korespondencji na stanowisku kierowania, w automatyczne systemy zapewniające alarmowanie lub dysponowanie sił i środków oraz bieżące nadzorowanie go-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

towości operacyjnej, sprzęt i aparaturę do pozyskiwania oraz przetwarzania informacji na potrzeby działań ratowniczych. Posiadają bazy danych i informacji niezbędnych do organizacji, koordynacji i wspomagania działań ratowniczych. Do zadań stanowisk kierowania, w których służbę pełnią dyspozytorzy lub dyżurni operacyjni PSP, należy m.in.:

– przyjmowanie[289], kwalifikowanie oraz przekazywanie zgłoszeń alarmowych;
– dysponowanie zasobów ratowniczych do działań ratowniczych;
– wspomaganie i koordynacja działań ratowniczych;
– informowanie przełożonych i organów administracji publicznej o rodzajach zagrożeń, prognozie ich rozwoju oraz skali i miejscu zdarzenia;
– bieżące analizowanie: informacji o zagrożeniach z systemów monitoringu podmiotów KSRG, gotowości operacyjnej, przebiegu działań ratowniczych oraz rezerw materiałowych i sprzętowych podmiotów systemu;
– uruchamianie procedur zwiększania stanu osobowego lub wprowadzania podwyższonej gotowości operacyjnej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej;
– współdziałanie ze stanowiskami kierowania, centrami powiadamiania ratunkowego oraz innymi centrami lub zespołami zarządzania kryzysowego[290].

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy na obszarze powiatu i województwa działa w oparciu o powiatowy lub wojewódzki plan ratowniczy opracowany odpowiednio przez komendanta powiatowego, wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i zatwierdzony przez właściwych starostę i wojewodę. Plany te w zakresie działań ratowniczych w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i zdarzeń nadzwyczajnych są skorelowane z planami zarządzania kryzysowego. Opracowanie planów ratowniczych poprzedza się przeprowadzeniem analiz dotyczących zagrożeń mogących wystąpić na obszarze odpowiedzialności oraz zabezpieczenia operacyjnego określającego siły i środki niezbędne do ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska, ich rozmieszczenie, gotowość operacyjną czy specjalistycznych grup ratownictwa w aspekcie występujących zagrożeń. Ponadto plany ratownicze sprawdza się w drodze ćwiczeń aplikacyjnych i praktycznych z udziałem podmiotów przewidzianych do udziału w akcji ratowniczej oraz poddaje się aktualizacji co najmniej raz w roku. Plany ratownicze wspomagają organizację działań ratowniczych i zawierają w szczególności[291]:

– wykaz zadań realizowanych przez podmioty ratownicze oraz inne podmioty mogące wspomagać organizację działań ratowniczych;
– wykaz zadań realizowanych przez specjalistyczne grupy ratownicze;
– zbiór zalecanych zasad i procedur ratowniczych wynikających z zadań realizowanych przez podmioty KSRG;

[289] Przyjmowanie zgłoszeń alarmowych odbywa się w ramach systemu powiadamiania ratunkowego oraz z sieci monitoringu pożarowego wprowadzonego na mocy ustawy o ochronie przeciwpożarowej i z sieci monitoringu innych zagrożeń. Zgłoszenia lub wezwania przyjmowane są również od innych elementów ratowniczych KSRG.

[290] Por. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, rozdział 8.

[291] *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, art. 7, 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– dane teleadresowe podmiotów KSRG i jednostek ochrony przeciwpożarowej niebędących podmiotami KSRG oraz innych podmiotów mogących wspomagać organizację działań ratowniczych;

– wykaz sił i środków podmiotów KSRG i jednostek ochrony przeciwpożarowej niebędących podmiotami KSRG;

– graficzne przedstawienie obszarów chronionych;

– wykaz ekspertów do spraw prognozowania zagrożeń oraz specjalistów do spraw ratownictwa i ich dane kontaktowe;

– arkusze uzgodnień i aktualizacji planu ratowniczego.

Istotnym elementem zapewniającym skuteczne podejmowanie działań ratowniczych jest powołanie specjalistycznych grup ratownictwa, realizujących działania przy pomocy sprzętu specjalistycznego przez wyszkolonych ratowników. Grupy te wykonują zadania między innymi w zakresie:

– ratownictwa chemicznego i ekologicznego, realizowanego przy użyciu samochodów ratownictwa chemicznego i ratownictwa technicznego, a także szeregu urządzeń umożliwiających samodzielne usuwanie skutków awarii chemicznych lub ekologicznych przy zapewnieniu odpowiedniego zabezpieczenia ratowników pracujących w strefie skażeń chemicznych,

– ratownictwa technicznego, realizowanego w zakresie usuwania skutków wypadków, głównie drogowych oraz w infrastrukturze komunalnej, realizowanego w oparciu o samochody ratownictwa technicznego, które wyposażone są w specjalistyczny sprzęt, m.in. nożyce hydrauliczne do cięcia karoserii samochodów, rozpieraki hydrauliczne, poduszki pneumatyczne wysoko- i niskociśnieniowe do podnoszenia pojazdów,

– ratownictwa wodno-nurkowego, realizowanego przy użyciu specjalistycznego sprzętu dostosowanego do prowadzenia akcji nurkowych i samochodów ratownictwa wodnego wyposażonych w przyczepy z łodziami, we współdziałaniu z WOPR,

– ratownictwa wysokościowego, realizowanego przez grupy wyposażone w specjalistyczny sprzęt alpinistyczny oraz samochody ratownictwa wysokościowego, przy udziale GOPR,

– ratownictwa medycznego, realizowanego przez strażaków PSP i OSP przygotowanych i odpowiednio wyposażonych w sprzęt medyczny, realizujących działania w zakresie pomocy przedlekarskiej w sytuacji, gdy brak jest wykwalifikowanej pomocy medycznej (personel służby zdrowia nie dotarł do miejsca zdarzenia), personel służby zdrowia nie ma możliwości dotarcia do poszkodowanego ze względu na istnienie strefy zagrożenia, a dostęp jest możliwy tylko dla strażaków wyposażonych w specjalistyczny sprzęt, oraz zdarzeń z dużą liczbą osób poszkodowanych (zdarzeń masowych)[292].

Ważnym elementem zwiększającym skuteczność krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest zdolność wydzielania sił i środków ratowniczych z poziomu powiatu i wo-

[292] B. Kosowski, *Adaptacja KSRG do wyzwań współczesnych zagrożeń*, [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń – Ratownictwo 2011,* Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach, Katowice 2012, s. 30.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

jewództwa (odwodów operacyjnych) oraz ich dysponowanie na potrzeby niesienia pomocy poszkodowanej i zagrożonej ludności oraz zagrożonym obszarom kraju w wyniku katastrofy, klęski żywiołowej lub innej sytuacji kryzysowej[293]. W przypadku wyczerpania sił poszczególnych powiatów lub gdy zagrożenie obejmie większy obszar, w pierwszej kolejności na poziomie wojewódzkim użyte zostaną zasoby wojewódzkich brygad odwodowych KSRG, na które składa się 99 kompanii z 4 tysiącami ratowników oraz 950 pojazdami ratowniczymi. W razie potrzeby w ramach Centralnego Odwodu Operacyjnego Komendanta Głównego PSP można dodatkowo skierować do działań w dowolny rejon kraju bataliony z 16 wojewódzkich brygad odwodowych. Łączne siły Centralnego Odwodu Operacyjnego możliwe do użycia, to dodatkowo ponad cztery tysiące zawodowych ratowników oraz siedemset pojazdów specjalnych i gaśniczych, całość wsparta logistyką. W skład odwodów operacyjnych wchodzą między innymi: 134 kompanie gaśnicze, 47 grup ratownictwa chemicznego, 55 specjalistycznych grup ratownictwa wodno-nurkowego, 22 specjalistyczne grupy ratownictwa wysokościowego, które mogą prowadzić działania we współpracy ze śmigłowcami i 5 grup poszukiwawczo-ratowniczych[294].

Podkreślić należy, że struktura organizacyjna KSRG jest zhierarchizowana, powiązania ze strukturami administracji państwowej, umiejscowiona w systemie zarządzania kryzysowego, jednakże przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalają na samodzielne działania ratownicze, maksymalne wykorzystanie potencjałów technicznych, organizacyjnych oraz intelektualnych elementów ratowniczych, co powoduje, że system efektywnie realizuje swoje zadania. Zmieniający się charakter zagrożeń, ich narastanie i rosnący stopień skomplikowania zmusza KRSG do doskonalenia przyjętych rozwiązań w celu optymalnego i efektywnego wykorzystania wszystkich podmiotów, które mogą być przydatne do realizacji zadań związanych z ratownictwem. Dlatego KSRG jest systemem o otwartej formule. Nadal trwa jego rozbudowa poprzez włączanie kolejnych podmiotów. Przyjęta i realizowana w praktyce filozofia KSRG zakłada ścisłą współpracę ze wszystkimi podmiotami posiadającymi sprzęt, kadrę, informacje lub bazy danych przydatne w prowadzeniu działań ratowniczych.

Ważnym elementem ochrony ludności, który obejmuje ratowanie życia i zdrowia, jest **system Państwowe Ratownictwo Medyczne** (PRM). System ten został powołany w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego[295], w tym w aspekcie zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia katastrof naturalnych, klęsk żywiołowych i awarii technicznych, zdarzeń powodujących stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób. Jednostkami systemu są zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego (HEMS) oraz szpitalne oddziały ratunkowe (SOR). Z systemem współpracują **centra urazowe** oraz **jednostki organizacyjne szpitali, które są wyspecja-**

[293] W. Leśniakiewicz, *System ratowniczy elementem wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem…*, s. 391.
[294] A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa,* Difin, Warszawa 2011, s. 98.
[295] *Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz.U. 2006 nr 191, poz. 1410, ze zm.).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

lizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, które zostały ujęte w planie działania systemu.

Ponadto z systemem **współpracują służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego**, w szczególności: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego i ratownictwa wodnego oraz inne jednostki podległe lub nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej. Z systemem mogą również współpracować społeczne organizacje ratownicze, które, w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych, są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, jeżeli zostaną wpisane do rejestru jednostek współpracujących z systemem[296]. Rejestr jednostek współpracujących z systemem prowadzi wojewoda, do którego wpisuje w drodze decyzji administracyjnej jednostki na ich wniosek, pod warunkiem że: zapewniają gotowość operacyjną, dysponują ratownikami posiadającymi ważne zaświadczenia o ukończeniu kursu i uzyskaniu tytułu ratownika, w liczbie niezbędnej do zapewnienia gotowości, oraz dysponują środkami łączności niezbędnymi do zapewnienia wspomnianej gotowości operacyjnej.

Nadzór nad systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne na terenie kraju sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia, natomiast wojewoda jest odpowiedzialny za planowanie, organizowanie, koordynowanie oraz nadzór nad systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne na terenie województwa.

Podstawą funkcjonowania systemu na obszarze województwa jest wojewódzki plan działania systemu, sporządzany przez wojewodę, który podlega aktualizacji w razie potrzeb i obejmuje w szczególności[297]:

– charakterystykę potencjalnych zagrożeń życia lub zdrowia mogących wystąpić na obszarze województwa, w tym analizę ryzyka wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych,
– liczbę i rozmieszczenie na obszarze województwa szpitalnych oddziałów ratunkowych i zespołów ratownictwa medycznego, w tym lotniczych zespołów ratownictwa medycznego, centrów urazowych oraz szpitali posiadających jednostki organizacyjne wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego,
– obszary działania i rejony operacyjne,
– sposób koordynowania działań jednostek systemu,
– sposób współpracy wojewody i dysponentów jednostek systemu, z organami administracji publicznej i jednostkami systemu z innych województw, zapewniający sprawne i skuteczne ratowanie życia i zdrowia, bez względu na przebieg granic województw,
– sposób współpracy jednostek systemu z jednostkami współpracującymi z systemem,

[296] Ibidem, art. 15.
[297] Ibidem, art. 21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– informacje o lokalizacji centrów powiadamiania ratunkowego,

– opis struktury systemu powiadamiania o stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego w celu dokonania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zestawienia koniecznych łączy telekomunikacyjnych, zapewniających możliwość niezbędnych przekierowań połączeń z centrum powiadamiania ratunkowego do właściwych jednostek organizacyjnych Policji, Państwowej Straży Pożarnej i dysponenta zespołów ratownictwa medycznego,

– lokalizację, teren działania i liczbę stanowisk dyspozytorów medycznych.

Ważnymi osobami funkcyjnymi dla właściwego funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego, zwłaszcza w przypadku wystąpienia katastrof naturalnych, klęsk żywiołowych i awarii technicznych oraz zdarzeń powodujących stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób, są lekarze koordynatorzy ratownictwa medycznego oraz dyspozytorzy medyczni.

Lekarz koordynator ratownictwa medycznego sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem systemu na terenie województwa. Całodobowy dyżur pełni w centrum powiadamiania ratunkowego albo w wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego. Do jego zadań należy w szczególności[298]:

– monitorowanie zdarzeń, których skutki mogą spowodować stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób,

– nadzór merytoryczny nad pracą dyspozytorów medycznych i koordynacja ich współpracy w przypadku zdarzeń wymagających użycia jednostek systemu spoza jednego rejonu operacyjnego,

– udzielanie dyspozytorom medycznym niezbędnych informacji i merytorycznej pomocy,

– udział w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego,

– uzyskiwanie informacji od dysponentów systemu PRM, zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek współpracujących z systemem dotyczących m.in.: miejsca i rodzaju zdarzenia oraz liczby osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, liczby i rodzaju zadysponowanych zespołów ratownictwa medycznego i jednostek współpracujących z systemem, liczby aktualnie wolnych miejsc szpitalnych na poszczególnych oddziałach, dostępnych zespołów ratownictwa medycznego, liczby sal operacyjnych i zabiegowych, zespołów operacyjnych, stanu gotowości szpitalnych oddziałów ratunkowych, liczby wolnych stanowisk intensywnej terapii itp.,

– zwracanie się do lekarza koordynatora ratownictwa medycznego z innego województwa z wnioskami o udzielenie wsparcia,

– w przypadkach wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych, lub gdy skutki zdarzenia mogą spowodować stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób, zwracanie się z wnioskiem do wojewody, lub w wypadku posiadania takich uprawnień, stawianie w stan podwyższonej gotowości wszystkich lub niektórych podmiotów wykonujących działalność leczniczą, działających na obszarze danego województwa.

[298] *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków lekarza koordynatora ratownictwa medycznego* (Dz.U. 2009 nr 39, poz. 322).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Dyspozytor medyczny stanowi pierwsze i najważniejsze ogniwo w przyjęciu powiadomienia o zdarzeniu, ustaleniu priorytetu zadysponowania zespołu ratownictwa medycznego w zależności od liczby osób poszkodowanych i stanu ich zdrowia oraz w niezwłocznym zadysponowaniu odpowiedniego zespołu ratownictwa medycznego (lub zespołów). Dyspozytora medycznego zatrudnia dysponent zespołów ratownictwa medycznego (podmiot leczniczy), przyjmując za kryterium, że jedno stanowisko przypada na każde 200 tys. mieszkańców w lokalizacji wskazanej w wojewódzkim planie działania systemu. Do zadań dyspozytorów medycznych należy w szczególności[299]:

– przyjmowanie powiadomień o zdarzeniach, ustalanie priorytetów i niezwłoczne dysponowanie zespołów ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia,

– przekazywanie osobie kierującej akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych niezbędnych informacji ułatwiających prowadzenie medycznych czynności ratunkowych na miejscu zdarzenia,

– zbieranie aktualnych informacji o dostępnych w rejonie operacyjnym jednostkach systemu i ich gotowości oraz przekazywanie tych informacji lekarzowi koordynatorowi ratownictwa medycznego,

– powiadamianie o zdarzeniu szpitalnych oddziałów ratunkowych lub, jeżeli wymaga tego sytuacja na miejscu zdarzenia, centrów urazowych lub jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego,

– powiadamianie o zdarzeniu jednostek współpracujących z systemem, jeżeli wymaga tego sytuacja na miejscu zdarzenia.

Jednostkami systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, które realizują medyczne czynności ratunkowe w warunkach przedszpitalnych i transportują pacjentów w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego do szpitalnych oddziałów ratunkowych, są zespoły ratownictwa medycznego. Natomiast szpitalne oddziały ratunkowe oraz współpracujące z systemem centra urazowe i jednostki organizacyjne szpitali, wyspecjalizowane w zakresie ratownictwa medycznego, są podstawowymi elementami systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, które udzielają niezbędnych świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom urazowym i w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Zespoły ratownictwa medycznego są wyposażone w specjalistyczny środek transportu sanitarnego. Zespół ratownictwa medycznego po przybyciu na miejsce zdarzenia niezwłocznie rozpoczyna medyczne czynności ratunkowe, a następnie według potrzeb transportuje poszkodowanego do najbliższego, pod względem czasu dotarcia, szpitalnego oddziału ratunkowego lub do szpitala, w którym znajduje się centrum urazowe lub centrum urazowe dla dzieci, wskazanego przez dyspozytora medycznego albo lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Zespoły ratownictwa medycznego dzielą się na[300]:

[299] *Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz.U. 2006 nr 191, poz. 1410, ze zm.), art. 27.1.

[300] *Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz.U. 2006 nr 191, poz. 1410, ze zm.), art. 36.1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– zespoły specjalistyczne, w skład których wchodzą co najmniej trzy osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny,

– zespoły podstawowe, w skład których wchodzą co najmniej dwie osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny.

Ważnym elementem w systemie jest użycie **lotniczych zespołów ratownictwa medycznego** do medycznych czynności ratunkowych i transportu pacjentów z miejsc zdarzeń do szpitali, w stanach nagłego zagrożenia życia i zdrowia poszkodowanych w wypadkach drogowych i innych zdarzeniach oraz w sytuacjach nagłych zachorowań. Lotniczy zespół ratownictwa medycznego składa się co najmniej z trzech osób, w tym z: jednego pilota, lekarza systemu oraz ratownika medycznego lub pielęgniarki systemu. Lotnicze zespoły ratownictwa medycznego funkcjonują w ramach Samodzielnego Publicznego ZOZ „Lotnicze Pogotowie Ratunkowe", który posiada 21 baz stałych i jedną sezonową w Koszalinie, która jest uruchamiana w okresie wakacyjnym. Zasięg działania każdej bazy wynosi 100 km.

Samodzielny Publiczny ZOZ „Lotnicze Pogotowie Ratunkowe" utrzymuje w gotowości 27 śmigłowców EC 135 oraz 2 samoloty transportowe Piaggio P 180 Avanti.

Śmigłowce SP ZOZ LPR mają wyposażenie i obsadę podobną jak specjalistyczny ambulans reanimacyjny. Do realizacji zadań Lotnicze Pogotowie Ratunkowe wykorzystuje lądowiska przyszpitalne całodobowe i dzienne oraz tzw. miejsca gminne wyznaczone w każdej gminie. Na potrzeby nocnych lotów w całej Polsce wyznaczono już ok. 1000 miejsc gminnych, gdzie przy zabezpieczeniu przez strażaków możliwe jest lądowanie śmigłowca po zachodzie słońca.

Szpitalny oddział ratunkowy (SOR) udziela świadczeń opieki zdrowotnej polegających na wstępnej diagnostyce oraz podjęciu leczenia w zakresie niezbędnym dla stabilizacji funkcji życiowych osób, które znajdują się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Oddział organizuje się w szpitalu, w którym znajdują się co najmniej: oddział chirurgii ogólnej z częścią urazową, oddział chorób wewnętrznych, oddział anestezjologii i intensywnej terapii oraz pracownia diagnostyki obrazowej. Oddział lokalizuje się na poziomie wejścia dla pieszych i podjazdu specjalistycznych środków transportu sanitarnego do oddziału, z osobnym wejściem dla pieszych, oddzielonym od trasy podjazdu specjalistycznych środków transportu sanitarnego. Oddział posiada całodobowe lotnisko lub lądowisko, które powinno być zlokalizowane w takiej odległości, aby było możliwe przyjęcie osób, które znajdują się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, bez pośrednictwa specjalistycznych środków transportu sanitarnego, a w wypadku braku takiej możliwości dopuszcza się odległość oddziału od lotniska lub lądowiska, pod warunkiem że czas transportu poszkodowanego środkiem oddziału nie przekracza 5 minut. W skład SOR wchodzą obszary realizujące stosowne zadania zgodne z posiadanym sprzętem: segregacji medycznej, rejestracji i przyjęć, resuscytacyjno-zabiegowy, wstępnej intensywnej terapii, terapii natychmiastowej, obserwacji, konsultacyjny, laboratoryjno-diagnostyczny oraz stacjonowania zespołów ratownictwa medycznego, jeżeli oddział ma w swojej strukturze

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

zespoły ratownictwa medycznego i zaplecza administracyjno-gospodarczego[301]. Zadaniem SOR jest:

– ratowanie życia i zdrowia osób w stanach nagłego zagrożenia niezależnie od etiologii zagrożenia;

– opracowanie planu zabezpieczenia ratunkowego rejonu działania na wypadek zdarzeń jednostkowych i katastrof masowych (wspólnie z PSP i Centrum Zarządzania Kryzysowego odpowiedniego szczebla);

– ustalanie wspólnych procedur ratunkowych w działaniach przedszpitalnych wszystkich podmiotów ratownictwa medycznego w rejonie działania oddziału;

– nadzór merytoryczny nad podmiotami ratownictwa przedszpitalnego niebędącymi w strukturach oddziału ratunkowego i działającymi na rzecz oddziału w jego rejonie operacyjnym[302].

Centrum urazowe przyjmuje, kompleksowo diagnozuje i wielospecjalistycznie leczy pacjenta urazowego, zgodnie z aktualną wiedzą medyczną w zakresie leczenia ciężkich, mnogich lub wielonarządowych obrażeń ciała. Lokalizacja centrum urazowego powinna uwzględnić wymóg zabezpieczenia populacji nie mniejszej niż 1 mln mieszkańców, zamieszkującej obszar pozwalający na dotarcie z miejsca zdarzenia do centrum w ciągu 1,5 godziny. Centrum urazowe w strukturze organizacyjnej powinno posiadać specjalistyczne oddziały zabiegowe (anestezjologii, intensywnej terapii, chirurgii ogólnej lub obrażeń wielonarządowych, ortopedii i traumatologii narządu ruchu, neurochirurgii lub chirurgii ogólnej z profilem neurotraumatologii, chirurgii naczyń), pracownie diagnostyczne posiadające możliwości wykonywania całodobowo badań diagnostycznych, blok operacyjny zapewniający stałą gotowość co najmniej jednej sali operacyjnej do udzielania świadczeń zdrowotnych pacjentowi urazowemu, oraz dysponować lądowiskiem lub lotniskiem dla śmigłowca ratunkowego, zlokalizowanym w takiej odległości, aby możliwe było przyjęcie pacjenta urazowego, bez pośrednictwa specjalistycznych środków transportu sanitarnego.

Z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne współpracują **jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane** w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego. Udzielają one świadczeń wyspecjalizowanych, niedostępnych w większości innych szpitali, a ważnych dla systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne i dotyczących np. leczenia ofiar zdarzeń radiacyjnych, leczenia chorób zakaźnych, leczenia rozległych oparzeń, chirurgii plastycznej czy rekonstrukcji mikrochirurgicznej naczyń i nerwów.

System powiadamiania ratunkowego składa się z centrów powiadamiania ratunkowego, tworzących jednolity system do obsługi zgłoszeń alarmowych, kierowanych do numerów alarmowych 112, 997, 998 i 999, umożliwiający przekazanie zgłoszenia alarmowego[303] w celu zaangażowania właściwych zasobów ratowniczych. W ramach systemu mogą

[301] Por. *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego* (Dz.U. 2011 nr 237, poz. 1420).

[302] J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach,* Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań – Warszawa 2001, s. 192.

[303] Poprzez **zgłoszenie alarmowe** należy rozumieć informację o wystąpieniu lub podejrzeniu wystąpienia nagłego zagrożenia życia lub zdrowia, w tym aktu przemocy, a także nagłego zagrożenia środowiska lub mienia oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, kierowaną do numerów obsługiwanych w ramach sys-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

być obsługiwane inne alarmowe podmioty (np. pogotowie gazowe – 992, pogotowie elektro-energetyczne – 991, czy Straż Miejska – 986), do zadań których należy ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, mienia lub środowiska. System współpracuje z Policją, Państwową Strażą Pożarną, dysponentami zespołów ratownictwa medycznego i innymi podmiotami, których numery telefoniczne są obsługiwane w ramach systemu, w celu podjęcia działań ratowniczych w związku z otrzymanym zgłoszeniem alarmowym, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego i sieci teleinformatycznej na potrzeby obsługi numerów alarmowych. Natomiast Policja, Państwowa Straż Pożarna, dysponenci zespołów ratownictwa medycznego lub inne podmioty, których numery są obsługiwane w ramach systemu, dysponują własne zasoby ratownicze[304].

Minister właściwy do spraw administracji publicznej organizuje, nadzoruje i koordynuje funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju, natomiast wojewoda tworzy centrum powiadamiania ratunkowego, określa lokalizację i szczegółową jego organizację. W celu zapewnienia sprawności działania systemu, wojewoda może również tworzyć oddziały centrum. Centrum powiadamia ratunkowego może znajdować się w strukturze urzędu wojewódzkiego, ale wojewoda może w drodze porozumienia powierzyć organizowanie i prowadzenie centrum staroście lub prezydentowi miasta na prawach powiatu, służbie, inspekcji lub straży wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej.

W skład centrum powiadamiania ratunkowego wchodzą stanowiska: kierownika centrum, zastępcy kierownika centrum, operatorów numerów alarmowych, obsługi administracyjnej i technicznej oraz psychologa. Centra funkcjonują w trybie całodobowej obsługi zgłoszeń alarmowych. Obsługują również zgłoszenia alarmowe pochodzące od osób obcojęzycznych. Do zadań centrum m.in. należy:

- obsługa zgłoszeń alarmowych, w tym:
  - odbiór zgłoszenia alarmowego,
  - powiązanie zgłoszenia alarmowego z danymi teleadresowymi miejsca zgłoszenia oraz jego pozycją geograficzną,
  - wybór odpowiedniej grupy podmiotów, do której zostaną skierowane zgromadzone dane o zgłoszeniu alarmowym,
  - przekazanie, gdy zachodzi taka potrzeba, zgromadzonych danych drogą elektroniczną z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, a w uzasadnionych przypadkach wraz z przekierowaniem połączenia telefonicznego, zgodnie z kwalifikacją zgłoszenia, do Policji, Państwowej Straży Pożarnej, dysponentów zespołów ratownictwa medycznego lub do podmiotów, których numery telefoniczne są obsługiwane w ramach systemu,
  - wymiana danych o zgłoszeniach alarmowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym z Policją, Państwową Strażą Pożarną, dysponentami zespołów ratownic-

temu powiadamiania ratunkowego, przez dostawcę publicznie dostępnych usług telefonicznych, z zewnętrznych systemów monitoringu albo z wykorzystaniem środków komunikacji, które umożliwiają niezwłoczne przekazanie tej informacji do centrum powiadamiania ratunkowego. Źródło: *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego*, (Dz.U. z 2013 r., poz. 1635), art. 2.

[304] *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego*, art. 2. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1635), art. 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

twa medycznego lub innymi podmiotami, których numery telefoniczne są obsługiwane w ramach systemu;

- ewidencjonowanie i przechowywanie w systemie teleinformatycznym, przez 3 lata, danych dotyczących treści zgłoszeń alarmowych;
- współpraca oraz wymiana informacji z centrami zarządzania kryzysowego[305].

Centra na obszarze całego kraju wykorzystują ten sam system teleinformatyczny. W wypadku gdy centrum nie będzie mogło przyjąć zgłoszenia alarmowego z obszaru odpowiedzialności np. z powodu miejscowej awarii, przeciążenia systemu teleinformatycznego lub innej przyczyny, system automatycznie przekieruje zgłoszenie do innego centrum, które dokona obsługi zgłoszenia alarmowego, a działania właściwych służb ratowniczych będą podjęte w taki sam sposób i w takim samym czasie jak zgłoszenie byłoby realizowane przez lokalne centrum. Centra na obszarze całego kraju przyjmują zgłoszenia alarmowe w oparciu o następującą procedurę[306]:

- odbiór zgłoszenia alarmowego od osoby zgłaszającej;
- uzyskanie od osoby zgłaszającej informacji o:
  - rodzaju zdarzenia lub zagrożenia,
  - miejscu zdarzenia, a w przypadku wątpliwości związanych z ustaleniem dokładnego miejsca zdarzenia uzyskanie dodatkowych informacji umożliwiających szybkie dotarcie właściwych podmiotów ratowniczych,
  - liczbie osób poszkodowanych lub będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego,
  - danych osoby zgłaszającej obejmujących imię, nazwisko oraz numer telefonu, jeśli je podała, na wypadek konieczności uzyskania dodatkowych informacji o zdarzeniu lub zagrożeniu;
- potwierdzenie osobie zgłaszającej przyjęcia zgłoszenia alarmowego;
- przekazanie zgłoszenia alarmowego właściwemu dyspozytorowi;
- poinformowanie osoby zgłaszającej o przekazaniu zgłoszenia alarmowego do odpowiedniego podmiotu ratowniczego zgodnie z kwalifikacją rodzaju zdarzenia lub zagrożenia;
- odbiór potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia alarmowego przez właściwego dyspozytora;
- podjęcie niezbędnych czynności zmierzających do spowodowania przyjęcia zgłoszenia alarmowego, w przypadku braku potwierdzenia odbioru zgłoszenia alarmowego przez właściwego dyspozytora;
- zarejestrowanie zgłoszenia alarmowego.

Ocenia się, że przyjęte rozwiązania wynikające z zapisów *Ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego* poprawiają dostępność usługi powiadamiania alarmowego i zmniejszają czas oczekiwania na reakcję systemów ratowniczych na

[305] Por. *Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego* (Dz.U. z 2013 r., poz. 1635), art. 8.
[306] *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego* (Dz.U. 2014, poz. 574), § 9.1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

zgłoszenie, a tym samym poprawiają możliwości ochrony życia i zdrowia obywateli oraz mienia i środowiska naturalnego oraz zwiększają efektywność współdziałania podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych.

Zdarza się, że współczesne zagrożenia bezpieczeństwa, w tym zagrożenia naturalne, a zwłaszcza cywilizacyjne, związane z rozwojem nauki, techniki i gospodarki, mogą powodować powstawanie awarii, wypadków i katastrof o wysokiej skali i dużej intensywności, grożące zdrowiu i życiu ludzkiemu, mieniu i środowisku mające znamiona sytuacji kryzysowej. W takich sytuacjach możliwości KSRG i systemu PRM w obszarze ochrony ludności są niewystarczające i zazwyczaj dodatkowo wymagają podjęcia działań dotyczących informowania o zagrożeniach, monitorowania sytuacji kryzysowej, udziału w działaniach większej ilości podmiotów wykonawczych funkcjonujących nie tylko w ramach systemów ratowniczych (PRM, KSRG), np. Sił Zbrojnych RP, ewakuacji osób i mienia, zapewnienia poszkodowanym warunków przetrwania, pomocy psychologicznej czy pomocy humanitarnej. W takich sytuacjach realizowanie zadań ochrony ludności odbywa się w ramach **systemu zarządzania kryzysowego**, którego elementami są wspomniane systemy ratownicze.

Struktura organizacyjna systemu zarządzania kryzysowego zapewnia realizację zadań ochrony ludności. Na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym zarządzanie kryzysowe sprawuje odpowiednio wojewoda, starosta i wójt, którzy określają zadania i koordynują funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, przy czym wójt w zakresie ustalonym przez wojewodę. Wojewoda dodatkowo organizuje, koordynuje oraz sprawuje nadzór nad systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz tworzy centrum powiadamiania ratunkowego. Natomiast na terenie kraju zarządzanie kryzysowe sprawuje Rada Ministrów, która odpowiada za ochronę ludności. Na każdym poziomie systemu organy opiniodawczo-doradcze, jakimi są zespoły zarządzania kryzysowego, oceniają m.in. występujące i potencjalne zagrożenia mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, a ponadto wypracowują propozycję użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych. W skład tych zespołów wchodzą m.in. kierownicy, komendanci, szefowie podmiotów wykonawczych, w tym ratowniczych. Na każdym poziomie systemu funkcjonują również centra zarządzania kryzysowego odpowiedzialne w zależności od poziomu m.in. za:

– pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
– nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,
– monitorowanie potencjalnych zagrożeń,
– współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne.

Ponadto każdy z poziomów zarządzania kryzysowego w celu realizacji zadań ochrony ludności dysponuje podmiotami wykonawczymi realizującymi te zadania, które są w jego podległości lub są mu podporządkowane w ramach wzmocnienia z poziomu wyższego, w zależności od przebiegu sytuacji kryzysowej i potrzeb. Do tych podmiotów zalicza się: jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, podmioty ratownicze KSRG,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

służby, inspekcje, straże w ramach swoich kompetencji, pododdziały Sił Zbrojnych RP, w sytuacji gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, Ochotnicze Straże Pożarne i inne podmioty ratownicze niewchodzące w skład KSRG, podmioty monitorujące zagrożenia, organizacje pozarządowe, które w ramach swoich zadań statutowych są obowiązane do realizacji zadań ochrony ludności.

Zadania ochrony ludności w ramach systemu zarządzania kryzysowego nie są realizowane tylko w sytuacji kryzysowej, ale kompleksowo we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego (zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy), w celu obniżenia ryzyka powstania sytuacji kryzysowej, przygotowania reagowania, a w chwili wystąpienia sytuacji kryzysowej sprawnego reagowania oraz odbudowie po kryzysie.

Do głównych zadań w **fazie zapobiegania** należy analizowanie i identyfikowanie potencjalnych zagrożeń dla ludzi, mienia i środowiska, ocena podatności środowiska na skutki tych zagrożeń, prognozowanie ewentualnych strat i ofiar wśród ludności oraz zniszczeń w mieniu, środowisku i podejmowanie skutecznych działań prewencyjnych, np. budowa, rozbudowa systemów retencji wód, zbiorników przeciwpowodziowych. Ważnym elementem tej fazy jest stałe monitorowanie źródeł zagrożeń, których wczesne wykrycie pozwala na podjęcie stosownych decyzji i ograniczanie strat.

W **fazie przygotowania** realizowane są przedsięwzięcia planistyczne i organizacyjne, których celem jest skuteczna ochrona ludności. W fazie tej opracowuje się plan zarządzania kryzysowego z elementami dotyczącymi ochrony ludności, przygotowuje się systemy powiadamiania, ostrzegania i alarmowania oraz określa procedury działania i zasady wymiany informacji czy organizacji współdziałania. W pracach planistycznych do występujących zagrożeń przyjmuje się stosowny rodzaj i ilość podmiotów ratowniczych oraz sposób ich organizacji, aby były w stanie zareagować o każdej porze na nagłe zdarzenie występujące na obszarze odpowiedzialności. Realizuje się szkolenie i zgrywanie struktur zarządzania kryzysowego, zarówno podsystemu kierowania, jak i wykonawczego. Wynikiem końcowym etapu powinno być osiągnięcie gotowości do realizacji zadań.

Faza reagowania polega na podejmowaniu działań ratowniczych w celu ograniczeniu skutków występujących zagrożeń. Zasadą jest wykorzystywanie zasobów ratowniczych na danym poziome systemu, a w wypadku ich braku – zasobów wyższego poziomu lub sił Zbrojnych RP. W tej fazie prowadzi się działania polegające m.in. na:

– uruchomieniu wszystkich elementów systemu, podmiotów wykonawczych, w tym ratowniczych, w celu realizacji zadań ochrony ludności w warunkach powstałej sytuacji kryzysowej na obszarze odpowiedzialności,

– wypracowaniu optymalnych propozycji decyzji i rozwiązań mających na celu właściwe i skuteczne wykorzystanie znajdujących się w dyspozycji sił i środków ratowniczych oraz realizacja działań i koordynowanie ich przebiegu,

– zapewnieniu całodobowej wymiany informacji w zakresie zagrożeń i podejmowanych (podjętych) działań,

– monitorowaniu zagrożeń i ich skutków oraz prognozowaniu ich dalszego rozwoju,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– organizowaniu i koordynowaniu ewakuacji oraz pomocy społecznej i humanitarnej, stworzeniu doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych, z pomocą medyczną i opieką psychologiczną włącznie.

Odbudowa to ostatnia **faza** zarządzania kryzysowego, którą można podzielić na dwa etapy. Pierwszy to etap krótkoterminowy, polegający na udzieleniu doraźnej pomocy ludności poszkodowanej, zapewnieniu minimalnych standardów życia społecznego i funkcjonowania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast drugi etap to działania, które mogą trwać nawet kilka lat, a ich celem jest odbudowa całego obszaru dotkniętego sytuacją kryzysową. Do głównych zadań realizowanych w tym etapie można zaliczyć: szacowanie szkód i opiniowanie wniosków o udzielenie pomocy finansowej i rzeczowej na usunięcie powstałych strat i szkód, dystrybucja środków pochodzących z pomocy humanitarnej na rzecz ludności poszkodowanej i organizacja pomocy społecznej oraz odbudowa zniszczonej infrastruktury i zapewnienie dostatecznych warunków egzystencji ludności poszkodowanej.

Problematyka ochrony ludności jest niezwykle ważna w **procesie planowania** w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Zasadniczym celem planowania jest skoordynowanie działań elementów systemu, poprzez określenie ich zadań, sposobów ich realizacji, określenie zasobów, sił i środków, procedur oraz innych niezbędnych danych dla osiągnięcia maksymalnej skuteczności ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych. W ramach sytemu zarządzania kryzysowego proces planowania odbywa się w fazie przygotowania, a wynikiem tego procesu są plany zarządzania kryzysowego opracowane na każdym poziomie systemu. Każdy plan jest skoordynowany pomiędzy poziomami systemu zarządzania, wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej oraz kompleksowy dla wszystkich rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa ludności, które mogą wystąpić w określonym rejonie odpowiednio do poziomu planistycznego.

Jednocześnie należy podkreślić, że w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* pod pojęciem „planowanie cywilne" ustawodawca określa nie tylko sam proces planistyczny, którego wynikiem jest dokument planistyczny, np. plan, ale również całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego. Ponadto we wspomnianej ustawie określono zadania, jakie mają być wykonane w ramach planowania cywilnego, które obejmują[307]:

1) przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
2) przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
3) przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
4) utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
5) przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
6) zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów.

[307] *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. nr 89, poz. 590, z późn. zm.), art. 4.1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Powyższe zadania powinny uwzględniać m.in. zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń, racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych czy pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych.

Cele planów zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach systemu zasadniczo rozpatruje się w ujęciu funkcjonalnym i przedmiotowym. W ujęciu funkcjonalnym celem planów zarządzania kryzysowego jest zapewnienie ludziom zamieszkującym na danym obszarze podstawowych warunków do ochrony przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej oraz innych podobnych zagrożeń powodowanych siłami natury lub człowieka. Natomiast w ujęciu przedmiotowym celem planów jest zapewnienie systemowego, skoordynowanego i efektywnego reagowania na zdarzenia, które powodują lub mogą spowodować stan kryzysu, poprzez kierowanie działaniem wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej oraz innych osób prawnych i fizycznych w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia, zagrożeniom środowiska i bezpieczeństwa państwa oraz utrzymania porządku publicznego[308]. Plan zarządzania kryzysowego każdego poziomu systemu zawiera dane niezbędna dla zapewnienia ochrony ludności i składa się z trzech części: planu głównego, zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej oraz załączników funkcjonalnych[309].

Plan główny zawiera m.in.:

a) charakterystykę zagrożeń występujących w rejonie odpowiednio do poziomu planistycznego, przyczyny ich występowania, skutki występowania zagrożenia dla ludności oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń,

b) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa dla każdego zagrożenia i w każdej fazie zarządzania kryzysowego,

c) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych określa:

a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń dla funkcjonujących na terenie kraju systemów monitorowania zagrożeń,

b) tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej,

c) procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,

d) współdziałanie między siłami uczestniczącymi w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej.

Załączniki funkcjonalne planu głównego określają:

a) procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej,

[308] Por. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej,* Difin, Warszawa 2010, s. 113-114.

[309] *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. nr 89, poz. 590, z późn. zm.), art. art. 5 ust. 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

b) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania z wyszczególnieniem podmiotów prowadzących monitoring, ostrzeganie i alarmowanie dla każdego rodzaju zagrożeń,

c) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,

d) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych z określeniem celu procedury, koordynatora działań i uczestników oraz przebiegu działań,

e) organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej,

f) inne niezbędne dane.

Należy podkreślić, że zadaniem systemu zarządzania kryzysowego jest m.in. zapewnienie zdolności i realizacji ochrony ludności, mienia i środowiska w sytuacjach kryzysowych. W tych działaniach jednakże może pojawić się nieadekwatność posiadanych sił i środków powodująca, że prowadzenie działań ratowniczych w takich uwarunkowaniach mogłoby doprowadzić do jeszcze większego zagrożenia życia lub zdrowia dużej liczby osób, mienia w wielkich rozmiarach albo środowiska, i dlatego państwo posiada możliwości zastosowania nadzwyczajnych środków, jakim jest wprowadzenie w zależności od rodzaju zagrożeń jednego z konstytucyjnych **stanów nadzwyczajnych**.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, a więc te, które m.in. wynikają z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Stan ten ma charakter przejściowy i może być wprowadzony na czas opanowania sytuacji kryzysowej i przywrócenia normalnego stanu funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki i środowiska, a także usunięcia przyczyn sytuacji kryzysowej. W tym celu może ulec zawieszeniu część konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela oraz mogą zostać wprowadzone regulacje dotyczące zasad działań i kompetencji organów władzy publicznej w tej szczególnej sytuacji. Stany nadzwyczajne mogą być wprowadzone jedynie na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, a ponadto muszą zostać podane do publicznej wiadomości.

Szczególnym stanem w aspekcie ochrony ludności jest **stan klęski żywiołowej**, który wprowadza Rada Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu[310]. Konstytucja nie precyzuje, ile razy i na jak długo. Rada Ministrów stan klęski żywiołowej wprowadza w drodze rozporządzenia, w którym określa przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Ograniczenia te stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym ten stan został wprowadzony, i mogą one polegać na[311]:

1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców,

2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju,

[310] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), art. 232.

[311] *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. nr 62, poz. 5581), art. 21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia,

4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły,

5) zakazie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju,

6) nakazie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów,

7) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych,

8) obowiązku poddania się kwarantannie,

9) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin,

10) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska;

11) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt,

12) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń,

13) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części,

14) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów,

15) nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach,

16) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych,

17) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się,

18) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych,

19) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach,

20) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika.

Ponadto jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda, są niewystarczające, można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych[312] i rzeczowych[313] polegających na:

1) udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom,

2) czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą,

[312] **Świadczenia osobiste** to ustawowy obowiązek wykonywania różnego rodzaju prac na rzecz obrony i utrzymania państwa, połączony z użyciem prostych narzędzi oraz pojazdów mechanicznych. Źródło: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* AON, Warszawa 2010, s. 146.

[313] **Świadczenia rzeczowe** – rodzaj świadczeń na rzecz obrony i bezpieczeństwa polegający na czasowym udostępnieniu lub oddaniu do użytkowania jednostkom wojskowym i organom administracji publicznej oraz podmiotom gospodarczym i innym jednostkom organizacyjnym rzeczy ruchomych i nieruchomych. Źródło: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* AON, Warszawa 2010, *s. 146.*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

3) wykonywaniu określonych prac,
4) oddaniu do używania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych,
5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym,
6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie,
7) przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych,
8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia,
9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion,
10) pełnieniu wart,
11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie,
12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury[314].

Jednocześnie w celu usprawnienia przemieszczania się środków transportowych niezbędnych dla prowadzenia działań ratowniczych mogą być wprowadzone ograniczenia w transporcie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym. Natomiast dla zapewnienia łączności na potrzeby działań ratowniczych mogą być wprowadzone ograniczenia w wykonywaniu pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich[315].

Należy podkreślić, że w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują[316]:

– wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy;
– starosta, w przypadku gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu;
– wojewoda, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa;
– minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Tak więc w stanie klęski żywiołowej odpowiedzialnymi za zapewnienie ochrony ludności na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim są te same osoby funkcyjne co w systemie zarządzania kryzysowego. Również zespoły zarządzania kryzysowego na każdym poziomie systemu w stanie klęski żywiołowej, ze względu na skład osobowy oraz kompetencje będą wypracowywały i rekomendowały propozycje rozwiązań i doradzały

[314] *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. nr 62, poz. 5581), art. 22.
[315] Ibidem, art. 24.1., 25.1.
[316] Ibidem, art. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

w zakresie koordynacji działań podmiotów wykonawczych. Podobnie centra zarządzania kryzysowego będą zapewniały obieg informacji, monitoring zagrożeń, wdrażanie podjętych decyzji i będą zapewniały koordynację działań.

Natomiast problematykę dotyczącą obrony cywilnej, która realizuje zadania **ochrony ludności w czasie wojny** reguluje *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Obrona Cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Struktura organizacyjna Obrony Cywilnej w Polsce jest dostosowana do podziału administracyjnego kraju, a centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, natomiast na poziomie województwa, powiatu, gminy szefami obrony cywilnej są odpowiednio wojewoda, starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do zakresu ich działania należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie. Do zadań szefów obrony cywilnej w zakresie ochrony ludności, zgodnie kompetencjami, m.in. należy[317]:

– przygotowanie planów obrony cywilnej zawierających elementy ochrony ludności,
– przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach,
– przygotowywanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze,
– planowanie i zapewnienie środków transportowych, warunków bytowych oraz pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej dla ewakuowanej ludności,
– wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy,
– zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych,
– integrowanie sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym sanitarno-epidemiologicznych i społecznych organizacji ratowniczych, do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska.

Zadania z zakresu obrony cywilnej, w tym ochrony ludności, realizują formacje obrony cywilnej, składające się z ogólnych i specjalistycznych jednostek, tworzonych przez ministrów, wojewodów, starostów oraz wójtów z uwzględnieniem rodzaju formacji, przeznaczenia, stanu osobowego i organizacji wewnętrznej, w zależności od rodzaju i skali występujących zagrożeń[318]. Formacje obrony cywilnej mogą tworzyć także pracodawcy.

[317] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (Dz.U. z dnia 1 lipca 2002 r.), § 3.
[318] *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.), art. 138.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Szczegółowy katalog zadań obrony cywilnej zawiera *Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I)*, który Rzeczpospolita Polska przyjęła 19 września 1991 r. W rozumieniu *Protokołu* określenie „obrona cywilna" oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Do przedmiotowych zadań, które w dużej mierze pokrywają się z zadaniami realizowanymi w ramach systemu zarządzania kryzysowego, w *Protokole* zaliczono:

- służbę ostrzegawczą,
- ewakuację,
- przygotowanie i organizowanie schronów,
- obsługę środków zaciemnienia,
- ratownictwo,
- służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną,
- walkę z pożarami,
- wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych,
- odkażanie i inne podobne działania ochronne,
- dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia,
- doraźną pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami,
- doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej,
- doraźne grzebanie zmarłych,
- pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania,
- dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne.

Natomiast do obowiązków obywateli w zakresie obrony cywilnej zgodnie z *Ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* należy odbywanie służby w obronie cywilnej, edukacja dla bezpieczeństwa, szkolenie w zakresie powszechnej samoobrony ludności oraz wykonywanie innych zadań przewidzianych w ustawie, a w szczególności realizacja świadczeń osobistych i rzeczowych. Osoby podlegające obowiązkowi służby w obronie cywilnej zarówno w czasie pokoju (zasadniczej służba, szkolenia, ćwiczenia) lub w czasie wojny mogą być zobowiązane w ramach tej służby do wykonywania prac niezbędnych dla potrzeb obrony cywilnej oraz do udziału w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków[319]. Natomiast *edukacja dla bezpieczeństwa* jest obowiązkowym przedmiotem nauczania (w wymiarze jednej godziny tygodniowo) w gimnazjach, zasadniczych szkołach zawodowych, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych i technikach, z wyjątkiem szkół dla dorosłych. Jednocześnie szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony ma na celu przygotowanie

[319] *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.), art. 139, 141.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

do samoobrony przed środkami masowego rażenia oraz innymi działaniami nieprzyjaciela. Szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony przeprowadza się w formie zajęć podstawowych lub ćwiczeń praktycznych. Ćwiczenia praktyczne mogą polegać również na udziale w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków[320]. Ważnym obszarem obowiązków obywateli w zakresie obrony cywilnej są świadczenia osobiste i rzeczowe. Świadczenia osobiste polegają na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków. Natomiast świadczenia rzeczowe mogą być wykonywane na rzecz sił zbrojnych, jednostek organizacyjnych stanowiących bazy formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków. Świadczenia te polegają na czasowym oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych[321].

Plan obrony cywilnej jest jednym z podstawowych dokumentów z zakresu obrony cywilnej opracowywanych w celu ustalenia i przygotowania sposobu realizacji zadań obrony cywilnej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny[322]. Plan ten składa się z następujących elementów:

– planu głównego zawierającego m.in.: wnioski z oceny zagrożenia czasu pokoju oraz charakterystykę zagrożeń na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, zadania i obowiązki osób oraz podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej, charakterystykę struktur organizacyjnych i zasobów oraz analizę możliwości ich wykorzystania, ogólną koncepcję działania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;

– procedur postępowania związanych z podnoszeniem gotowości obronnej państwa oraz kart realizacji zadań obrony cywilnej zawierających m.in. treść zadania, procedurę realizacji i podmioty współpracujące;

– załączników funkcjonalnych określających: monitorowanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie, w tym informowanie ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania, system kierowania i łączności, ewakuację ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia, opiekę medyczną, pomoc społeczną oraz pomoc psychologiczną i religijną, odkażanie i inne działania ochronne, przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych, obsługę środków zaciemnienia, ratownictwo, walkę z pożarami, wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia, doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, doraźne grzebanie zmarłych, doraźną pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami;

– informacji uzupełniających według potrzeb;

– innych dokumentów, według decyzji organu sporządzającego plan.

320 Ibidem, art. 166, 168.

321 Ibidem, art. 200, 208.

322 *Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27.12.2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, § 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Do głównych zagrożeń życia, zdrowia i mienia ludności wynikających z prowadzenia działań zbrojnych w czasie wojny w planach obrony cywilnej m.in. zaliczono: zwiększoną śmiertelność i ilość rannych, panikę, braki wody, energii elektrycznej, gazu, pożary budynków, trudności komunikacyjne związane ze zniszczeniami dróg, trakcji, węzłów komunikacyjnych, ogniska epidemii itp. Ponadto w planach uwzględniono zagrożenia, m.in.: radiacyjne, chemiczne, powodziowe, klimatyczne, pandemiczne lub epidemiologiczne zwierząt, pandemiczne lub epidemiczne ludzi chorobą zakaźną, terrorystyczne/dywersyjne, katastrofami budowlanymi, pożarami wielkopowierzchniowymi oraz długotrwałymi, awarie systemów infrastruktury krytycznej.

Podkreślić należy, że zagrożenia ujęte w planach obrony cywilnej w znamienitej większości są takie same jak w planach zarządzania kryzysowego, a jedynie prawdopodobieństwo wystąpienia większości z nich w czasie wojny jest większe niż czasie pokoju i również skutki ich wystąpienia dla ludności lub infrastruktury mogą być większe. Układ planu obrony cywilnej jest zbliżony do układu planu zarządzania kryzysowego i zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju[323] plan obrony cywilnej powinien odwoływać się do informacji zawartych w planie zarządzania kryzysowego, umożliwiając integrację obu planów, bez powielania tych samych treści, co jest istotne ze względu na zadania ochrony ludności przed tymi samymi zagrożeniami.

Należy jednakże zauważyć, że rola Obrony Cywilnej w Polsce, w obszarze zapewnienia ochrony ludności mająca swoje podstawy w *Ustawie* o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 21 listopada 1967 roku* jest coraz mniejsza, co wynika z ewolucji środowiska bezpieczeństwa i zmian w budowie systemów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej. Rozpad dwubiegunowego podziału politycznego świata, rozwiązanie Układu Warszawskiego odsunęły zagrożenie wybuchem konfliktu globalnego, co spowodowało przesuwanie się punktu ciężkości z zagrożeń militarnych na zagrożenia czasu pokoju. Ponadto powódź z 1997 r. obnażyła niewydolność funkcjonującego systemu ochrony ludności i w Polsce przystąpiono do budowy systemu zarządzania kryzysowego, który wypełnia część zadań będących we właściwości Obrony Cywilnej. W celu ratowania życia i zdrowia ludzkiego, mienia i środowiska powstał Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, integrujący różnorodne elementy posiadające specyficzny, specjalistyczny sprzęt i wyposażenie, wyszkoloną kadrę i ekspertów z różnych dziedzin nauki, techniki, gospodarki i technologii, co pozwala na prowadzenie skomplikowanych działań ratowniczych. Zbudowano system Państwowe Ratownictwo Medyczne w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego w tym w aspekcie zarządzania kryzysowego na wypadek zdarzeń jednostkowych, katastrof masowych czy klęsk żywiołowych.

Jednocześnie należy podkreślić, że zbudowanie systemu zarządzania kryzysowego, który przejął część zadań właściwych dla obrony cywilnej, przyczyniło się do zmniejszenia roli Obrony Cywilnej w systemie bezpieczeństwa państwa. Takiej sytuacji towarzyszy

[323] *Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27.12.2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, § 19.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

brak zainteresowania problematyką Obrony Cywilnej ze strony przedstawicieli zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, a w konsekwencji brak strategicznych decyzji politycznych co do przyszłego kształtu systemu. Jednocześnie potencjał obrony cywilnej został w zasadzie ograniczony do minimum. Praktycznie nie istnieją formacje obrony cywilnej nie tylko ze względu na systematyczne ograniczanie środków finansowych na tę formację, ale również na brak systemu przydzielania rezerw osobowych na czas wojny. Należy podkreślić, że Polska jako sygnatariusz konwencji genewskich nie ma obowiązku utrzymywać struktur Obrony Cywilnej w czasie pokoju, ale jest zobligowana do zapewnienia, że przedmiotowe struktury w czasie wojny będą realizowały zadania zgodnie z wymogami *Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I)*. Dlatego też celowe wydaje się rozszerzenie zadań zarządzania kryzysowego o zadania ochrony ludności określone w *Protokole I*, w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

3.3. Ochrona infrastruktury krytycznej

Rozwój cywilizacyjny i postęp techniczny spowodował uzależnienie funkcjonowania pojedynczych osób, całych społeczeństw, a nawet sprawne funkcjonowanie państw od dostaw żywności i wody, zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, zabezpieczenia możliwości przemieszczania osób, towarów i usług, zapewnienia łączności, ochrony zdrowia, usług teleinformatycznych czy ciągłości działania administracji publicznej. W celu realizacji tych zadań zbudowano systemy niezbędne do sprawnego funkcjonowania państw i społeczeństw, bez których trudno wyobrazić sobie codzienne życie. Jednakże zniszczenie lub uszkodzenie jednego z tych systemów może powodować skutki trudne do przewidzenia oraz może doprowadzić do zakłócenia funkcjonowania innych. Przedmiotowe awarie lub uszkodzenia mogą wynikać z usterek technicznych, błędów ludzkich, katastrof naturalnych, ale mogą być również zamierzone, powstałe w wyniku np. aktu terroru czy kradzieży. Ich skutki mogą dotyczyć dużego obszaru, zagrażać zdrowiu lub życiu obywateli, ich mieniu i środowisku naturalnemu, powodować olbrzymie straty ekonomiczne czy zakłócać funkcjonowanie państwa. Dlatego państwo jest odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa i ciągłości pracy systemów zaopatrzenia, łączności, sieci teleinformatycznych, transportowych, ochrony zdrowia oraz ciągłe funkcjonowanie instytucji publicznych. Systemy takie nazwane są infrastrukturą krytyczną państwa.

W opinii specjalistów pojęcie „infrastruktura krytyczna państwa" oznacza obiekty (budynki, budowle) i urządzenia, służby odpowiedzialne za ich obsługę, komputerowe systemy informatyczne istotne dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, społeczności lokalnej oraz efektywnego funkcjonowania. W Polsce po raz pierwszy określono pojęcie „infrastruktury krytycznej", w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, przez którą należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych. Należy podkreślić, że przedmiotowe systemy są wzajemnie zależne. Do głównych obiektów infrastruktury krytycznej zalicza się: centrale telefoniczne, węzły teleinformatyczne, stacje elektroenergetyczne, podziemne magazyny gazu i obiekty przesyłu gazu, obiekty przesyłu i przeróbki paliw, bazy paliw, kopalnie węgla, elektrownie, Centra Koordynacji Ratownictwa, mosty, wiadukty, tunele, systemy teleinformatyczne, bazy danych GUS, systemy łączności telefonicznej, systemy NBP i inne.

Podatność[324] na uszkodzenia niektórych elementów powyższych obiektów infrastruktury krytycznej oraz systemów uznano za „krytyczne", wymagające nie tylko szczególnej ochrony ze strony państwa, lecz również zastosowania przez ich właścicieli form ochrony, które zapewnią ciągłość ich funkcjonowania[325]. Do czynników wzmagających tę podatność zalicza się[326]:

– zagęszczenie ludności (przemieszczenie ludności do miast i tworzenie wielkich aglomeracji oraz dużych skupisk wysokich budynków), w tym czasowa koncentracja w określonych obszarach i miejscach (biurowce, środki masowej komunikacji w godzinach pracy, miejsca imprez sportowych czy centra handlowe);

– uzależnienie ludności od dostaw usług podnoszących jakość warunków bytowych (woda, żywność, energia elektryczna, paliwa, łączność, komunikacja, transport);

– rozbudowana infrastruktura, od której uzależnione są dostawy ww. usług;

– występowanie infrastruktury, która jednocześnie może stanowić źródło zagrożeń dla społeczeństwa (np. zakłady o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej);

– wykorzystanie cyberprzestrzeni w gospodarce, administracji oraz codziennym życiu obywateli;

– niska świadomość zagrożonej ludności oraz nieadekwatne przygotowanie władz, społeczeństwa, infrastruktury do reagowania kryzysowego;

– niedostateczne i nieadekwatne wyposażenie służb odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe, w tym ograniczona możliwość czy w ogóle brak możliwości ich wsparcia w wypadku wyczerpania posiadanych sił i środków.

---

[324] Podatność – cechy charakterystyczne zasobów, infrastruktury, systemów, społeczeństwa lub procesów, które czynią je wrażliwymi na zniszczenie, zakłócenie funkcjonowania, zmniejszenie potencjału lub efektywność działania oraz niewłaściwe wykorzystanie, w drodze wystąpienia klęsk żywiołowych, intencjonalnej działalności człowieka, awarii technicznych lub innych szkodliwych działań. Podatność określa jednocześnie trudności (wyzwania) w ochronie zasobów, infrastruktury, systemów, społeczeństwa lub procesów. Źródło: *Wytyczne do przygotowania informacji niezbędnej do opracowania Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2010, podaję za: W. Skomra, *Ochrona infrastruktury krytycznej w systemie zarządzania kryzysowego* [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, WSPol., Szczytno 2010, s. 211.

[325] W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury krytycznej,* AON, Warszawa 2012, s. 19.

[326] W. Skomra, *Ochrona infrastruktury krytycznej…*, s. 211.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Problematyka ochrony infrastruktury krytycznej jest niezwykle ważnym obszarem zarządzania kryzysowego, a podstawy prawne realizacji tego zadania ujęto w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Zadania związane z tym obszarem realizowane są także na podstawie *Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia* i *Rozporządzenia Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*. Co prawda w tych aktach prawnych nie funkcjonuje pojęcie „infrastruktury krytycznej", ale pojęcia „obszary, obiekty, urządzenia i transporty podlegające obowiązkowej ochronie" oraz „obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa", jednakże z ich analizy możemy wnioskować, że dotyczą analogicznych systemów, obszarów, obiektów, urządzeń i transportu, kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i wymagających szczególnej ochrony.

Zgodnie z *Ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia* obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne. Do przedmiotowych obszarów, obiektów i urządzeń należą:

1) w zakresie obronności państwa w szczególności:

a. zakłady produkcji specjalnej oraz zakłady, w których prowadzone są prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie takiej produkcji,

b. zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie, urządzenia i sprzęt wojskowy,

c. magazyny rezerw strategicznych;

2) w zakresie ochrony interesu gospodarczego państwa:

a. zakłady mające bezpośredni związek z wydobyciem surowców mineralnych o strategicznym znaczeniu dla państwa,

b. porty morskie i lotnicze,

c. banki i przedsiębiorstwa wytwarzające, przechowujące bądź transportujące wartości pieniężne w znacznych ilościach;

3) w zakresie bezpieczeństwa publicznego w szczególności:

a. zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności elektrownie i ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków,

b. zakłady stosujące w znacznych ilościach materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze, materiały toksyczne, odurzające, wybuchowe bądź chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej,

c. rurociągi paliwowe, linie energetyczne i telekomunikacyjne, zapory wodne i śluzy oraz inne urządzenia znajdujące się w otwartym terenie, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska albo spowodować poważne straty materialne;

4) w zakresie ochrony innych ważnych interesów państwa w szczególności:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

a. zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej,
b. obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe oraz telewizyjne i radiowe,
c. muzea i inne obiekty, w których zgromadzone są dobra kultury narodowej,
d. archiwa państwowe.

Natomiast obiektami szczególnie ważnymi dla bezpieczeństwa i obronności państwa zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*, będącym aktem wykonawczym *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, są:

– zakłady produkujące, remontujące, magazynujące uzbrojenie i środki bojowe, a także zakłady prowadzące prace badawczo-rozwojowe oraz konstruktorskie w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa,
– magazyny rezerw państwowych (np. składy paliw płynnych, żywności, leków),
– obiekty podległe ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane,
– obiekty infrastruktury transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i wodnego śródlądowego, drogownictwa, kolejnictwa i łączności oraz ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej,
– zapory wodne i inne urządzenia hydrotechniczne,
– obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu;
– obiekty: NBP oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Mennicy Państwowej S.A.,
– obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały jądrowe oraz źródła i odpady promieniotwórcze,
– obiekty telekomunikacyjne przeznaczone do nadawania programów radia publicznego i telewizji publicznej,
– obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej lub przez niego nadzorowanych,
– obiekty jednostek organizacyjnych ABW, Policji, SG i PSP,
– obiekty znajdujące się we właściwości Ministra Sprawiedliwości i Służby Więziennej,
– zakłady mające bezpośredni związek z wydobywaniem kopalin podstawowych,
– obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały stwarzające szczególne zagrożenie wybuchowe lub pożarowe,
– obiekty, w których prowadzi się działalność z wykorzystaniem toksycznych związków chemicznych i ich prekursorów, a także środków biologicznych, mikrobiologicznych, mikroorganizmów, toksyn i innych substancji wywołujących choroby u ludzi lub zwierząt,
– elektrownie i inne obiekty elektroenergetyczne,
– inne obiekty, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, dziedzictwa narodowego oraz środowiska w znacznych rozmiarach albo spowodować poważne straty materialne, a także zakłócić funkcjonowanie państwa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Analizując w aspekcie bezpieczeństwa narodowego systemy infrastruktury krytycznej i wchodzące w jej skład obiekty, urządzenia, instalacje, usługi, oraz obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa, a ponadto obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa – wynikające z trzech różnych aktów prawnych, nietrudno ocenić, że analizowane obiekty są te same, a wykazy tych obiektów sporządzane do ich szczególnej ochrony są opracowywane przez te same organy kwalifikujące (tabela 1).

Tabela 1. Organy kwalifikujące obiekty do szczególnej ochrony

Akt prawny	Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym	Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia	Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony
Organy kwalifikujące obiekty do szczególnej ochrony	Art. 5b ust. 7. Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: „1) na podstawie szczegółowych kryteriów (...) we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy, sporządza jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy”.	Art. 5.3. Szczegółowe wykazy obszarów, obiektów i urządzeń (...) sporządzają: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie w stosunku do podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych.	§ 4.1. Rada Ministrów ustala wykaz obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa. 2. Z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa mogą występować: – Szef Kancelarii Prezesa RM; – ministrowie i przewodniczący komitetów wchodzących w skład RM; – Prezes NBP, Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego, – wojewodowie.

Źródło: R. Radziejewski, *Ochrona infrastruktury krytycznej – uregulowania prawne*, [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, WSPol., Szczytno 2010, s. 99.

Jednocześnie zgodnie z zapisami *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* tylko obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej są rozpoznawane i określane za pomocą szczegółowych kryteriów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

pozwalających je wyodrębnić. Natomiast pozostałe dwa akty prawne nie zawierają żadnych kryteriów kwalifikacyjnych do wyznaczenia tych obiektów do szczególnej ochrony, pozostawiając tę ocenę uznaniowości organów kwalifikujących.

W *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* określono pojęcie ochrony infrastruktury krytycznej, zgodnie z którym są to wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie. Do zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej zaliczono: gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej, opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej, odtwarzanie infrastruktury krytycznej oraz współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony. W systemie zarządzania kryzysowego zadania ochrony infrastruktury krytycznej realizowane są na wszystkich szczeblach tego systemu, a jednym z zadań z zakresu planowania cywilnego jest przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Organy decyzyjne na każdym poziomie systemu (Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na poziomie krajowym) są odpowiedzialni za organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Do zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy m.in. opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru. Organy doradcze, jakimi są zespoły zarządzania kryzysowego ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych, opiniują wykazy obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach swoich właściwości. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w przypadku podjęcia informacji o możliwości wystąpienia ataku terrorystycznego zagrażającego infrastrukturze krytycznej, może udzielać zaleceń i niezbędnych informacji podmiotom zagrożonym tymi atakami. Natomiast organy administracji publicznej, posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej są obowiązani niezwłocznie przekazywać Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, będące w ich posiadaniu, informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla tej infrastruktury krytycznej. Na poziomie wojewódzkim systemu zarządzania kryzysowego wojewoda jest odpowiedzialny za gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa.

Ochrona infrastruktury krytycznej zajmuje istotne miejsce w **planach zarządzania kryzysowego**. Plany zawierają m.in. charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej, wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętych planem zarządzania kryzysowego oraz priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

W planach zarządzania kryzysowego do głównych zagrożeń, które mogą zagrażać systemom i obiektom infrastruktury krytycznej, zaliczono m.in.: powodzie, pożary, zakłócenia w dostawach energii elektrycznej, paliw płynnych i gazu, silne mrozy, intensywne opady śniegu, huragany, katastrofy budowlane oraz zagrożenia terrorystyczne i cyberprzestrzeni. Oprócz krótkiej charakterystyki zagrożeń określono przyczyny ich powstawania, obszar występowania, ich skutki wystąpienia dla ludności, środowiska, mienia, gospodarki oraz infrastruktury, a ponadto uwzględniono ocenę ryzyka ich wystąpienia. W ramach procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związanych z ochroną infrastruktury krytycznej, w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego ograniczono się do określenia zadań głównych uczestników ochrony infrastruktury krytycznej, do których zaliczono: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, ministra odpowiedzialnego za dany system, osobę kontaktową jako przedstawiciela operatora, wojewodę i Szefa ABW. Zadania dostosowano do kompetencji uczestników ochrony infrastruktury krytycznej i dotyczą one głównie: realizacji zadań planistycznych, wymiany informacji, koordynowania realizacji wykonania zadań oraz współpracy z zakresu ochrony i odtworzenia infrastruktury krytycznej. Natomiast w planach poziomu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego ujęto procedury postępowania w przypadku wystąpienia danego rodzaju zagrożenia lub procedury postępowania danego podmiotu wykonawczego w sytuacji wystąpienia określonego rodzaju zagrożenia.

Natomiast ustawowy obowiązek uwzględnienia wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego, zazwyczaj potraktowano zgodnie przepisami o ochronie informacji niejawnych i ujęto jako odrębny niejawny załącznik do przedmiotowych planów.

Jednocześnie określenie priorytetów w zakresie ochrony i odtwarzania infrastruktury krytycznej w planach zarządzania kryzysowego uwzględniono jako mające na celu jak najszybsze łagodzenie i zmniejszenie skutków zagrożeń powodujących zaburzenia jej funkcjonowania oraz jak najszybsze odtworzenie funkcji przez nią realizowanych. W przypadku wystąpienia zagrożenia priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej mogą zmieniać się dynamicznie wraz z rozwojem sytuacji kryzysowej i są zależne od wielu czynników. Do najważniejszych można zaliczyć: rodzaj zagrożenia oraz charakter jego rozprzestrzeniania, skalę zagrożenia czy obszar dotknięty zagrożeniem. Decyzje dotyczące priorytetów powinny uwzględniać możliwość przenoszenia skutków zagrożeń do innych obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej (tzw. efekt kaskadowy), a także ochronę życia i zdrowia obywateli.

W aspekcie ochrony infrastruktury krytycznej w zarządzaniu kryzysowym ważny jest etap odbudowy, w którym odtwarza się zasoby infrastruktury krytycznej, co zostało określone nawet w ustawowej definicji zarządzania kryzysowego, a jednym z ustawowych zadań planowania cywilnego jest przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej, które w planach zarządzania kryzysowego ograniczają się do wyznaczenia podmiotów wiodących i wspomagających w fazie odbudowy, przez którą należy rozumieć usuwanie skutków sytuacji kryzysowych oraz odtwarzanie zasobów i infra-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

struktury krytycznej, podczas każdego rodzaju zagrożenia, w formie siatki bezpieczeństwa. Natomiast szczegółowe rozwiązania na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej ujęte są w planach ochrony infrastruktury krytycznej.

Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej mają obowiązek ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, **planów ochrony infrastruktury krytycznej** oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia[327]. Plan ochrony infrastruktury krytycznej zawiera dane ogólne dotyczące: nazwy, rodzaju, lokalizacji i charakterystyki infrastruktury krytycznej dotyczącej: zagrożeń dla infrastruktury krytycznej oraz oceny ryzyka ich wystąpienia wraz z przewidywanymi scenariuszami rozwoju zdarzeń, zależności infrastruktury krytycznej od pozostałych systemów infrastruktury krytycznej oraz możliwości zakłócenia jej funkcjonowania w wyniku zakłóceń powstałych w pozostałych systemach infrastruktury krytycznej, zasobów własnych możliwych do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej oraz zasobów właściwych terytorialnie organów, możliwych do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej. Przewiduje zasadnicze warianty: działania w sytuacji zagrożenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej, zapewnienia ciągłości jej funkcjonowania i sposoby odtwarzania. Jednocześnie w planie uwzględnia się zasady współpracy z właściwymi miejscowo centrami zarządzania kryzysowego i organami administracji publicznej, a więc organami decyzyjnymi w systemie zarządzania kryzysowego[328].

W celu stworzenia warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie: zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej, przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną, reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej, Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, **Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej.** Program zakłada sześcioletni okres na osiągnięcie celów głównych, jest aktualizowany nie rzadziej niż raz na dwa lata i określa:

– narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej;

– ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych;

[327] Por. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. nr 89, poz. 590, z późn. zm.), art. 6, pkt 5.

[328] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej* (Dz.U. z 2010 r., nr 83, poz. 542), § 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli[329].

Program zakłada osiągnięcie celu głównego, jakim jest, jak wspomniano, stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej poprzez osiągnięcie szeregu celów pośrednich, do których zaliczono[330]:

– zdobycie określonego poziomu świadomości, wiedzy i kompetencji wszystkich uczestników Programu w zakresie znaczenia infrastruktury krytycznej dla sprawnego funkcjonowania państwa oraz sposobów i metod jej ochrony,

– wprowadzenie metodyki oceny ryzyka uwzględniającej pełny wachlarz zagrożeń, w tym metodyki postępowania z zagrożeniami o bardzo małym prawdopodobieństwie i katastrofalnych skutkach,

– wprowadzenie skoordynowanego i opartego na ocenie ryzyka podejścia do realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej,

– budowa partnerstwa między uczestnikami procesu ochrony infrastruktury krytycznej,

– wprowadzenie mechanizmów wymiany i ochrony informacji przekazywanych między uczestnikami procesu ochrony infrastruktury krytycznej.

Program adresowany jest w szczególności do administracji rządowej, operatorów infrastruktury krytycznej, podmiotów gospodarczych i organizacji realizujących zadania ochrony infrastruktury krytycznej, ale również do środowiska naukowego w zakresie badań naukowych i nastawionych na wdrożenia prac rozwojowych oraz do społeczeństwa w celu upowszechnienia rozwiązań i dobrych praktyk z zakresu ochrony, zastosowania ich w życiu codziennym i podniesienia indywidualnej odporności na zagrożenia.

Ważnym elementem Programu jest określenie **kryteriów i trzech etapów identyfikacji infrastruktury krytycznej**, których zniszczenie lub zakłócenie funkcjonowania mogłoby spowodować sytuację kryzysową. Kryteria identyfikacji infrastruktury krytycznej określają wartości liczbowe lub funkcje realizowane przez badaną infrastrukturę, ze względu na którą dana infrastruktura klasyfikowana jest jako krytyczna i dzielą się na kryteria[331]:

1) systemowe – charakteryzujące ilościowo lub podmiotowo parametry (funkcje) obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi, których spełnienie może spowodować zaliczenie do infrastruktury krytycznej,

2) przekrojowe – opisujące parametry odnoszące się do skutków zniszczenia bądź zaprzestania funkcjonowania obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi i obejmujące:

– ofiary w ludziach,

– skutki finansowe,

– konieczność ewakuacji,

– utratę usługi,

[329] *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. nr 89, poz. 590, z późn. zm.), art. 5b.
[330] *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej* przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 210/2015 z dnia 2 listopada 2015 r., s. 8.
[331] Ibidem, s. 13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– czas odbudowy,
– efekt międzynarodowy,
– unikatowość.

Natomiast identyfikacja infrastruktury krytycznej została podzielona na trzy przedstawione poniżej etapy:

1) etap pierwszy – w celu dokonania pierwszej selekcji obiektów, instalacji, urządzeń lub usług, które potencjalnie mogłyby zostać uznane za infrastrukturę krytyczną w danym systemie, do infrastruktury systemu należy zastosować kryteria systemowe, właściwe dla danego systemu infrastruktury krytycznej,

2) etap drugi – w celu sprawdzenia, czy obiekt, urządzenie, instalacja lub usługa pełni kluczową rolę dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz czy służy zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, do infrastruktury wyłonionej w etapie pierwszym, zgodnie z ustawową definicją,

3) etap trzeci – w celu oceny potencjalnych skutków zniszczenia lub zaprzestania funkcjonowania potencjalnej infrastruktury krytycznej, do infrastruktury wyłonionej w etapie pierwszym i drugim należy zastosować kryteria przekrojowe, przy czym potencjalna infrastruktura krytyczna musi spełnić przynajmniej dwa kryteria przekrojowe[332].

Ocenia się, że system ochrony infrastruktury krytycznej powinien zabezpieczyć tę infrastrukturę przed zagrożeniami naturalnymi, technicznymi, jak i intencjonalnymi, a ponadto powinien być przygotowany do możliwie szybkiego przywrócenia funkcji realizowanych przez daną infrastrukturę krytyczną. Jednocześnie system ten powinna cechować kompleksowość i elastyczność oraz łatwość zastosowania, a działania podejmowane na rzecz zapewnienia ochrony infrastruktury krytycznej powinny mieć na celu: zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia, zmniejszanie podatności na uszkodzenia elementów systemu oraz minimalizowanie skutków wystąpienia zagrożenia. Na działania zapewniające ochronę infrastruktury krytycznej składają się[333]:

– zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego – zespół działań organizacyjnych i technicznych mających na celu minimalizację ryzyka zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej w następstwie działań osób, które w sposób nieautoryzowany podjęły próbę dostania się lub znalazły się na jej terenie;
– zapewnienie bezpieczeństwa technicznego – zespół działań organizacyjnych i technicznych mających na celu minimalizację ryzyka zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej w następstwie zaburzenia realizowanych procesów technologicznych;
– zapewnienie bezpieczeństwa osobowego – zespół działań organizacyjnych i technicznych mających na celu minimalizację ryzyka zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej w następstwie działań osób, które posiadają uprawniony do niej dostęp;
– zapewnienie bezpieczeństwa teleinformatycznego – zespół działań organizacyjnych i technicznych mających na celu minimalizację ryzyka zakłócenia funkcjonowania

[332] *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej* przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 210/2015 z dnia 2 listopada 2015 r., s. 13.
[333] Ibidem, s. 30-31.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

infrastruktury krytycznej w następstwie nieautoryzowanego oddziaływania na aparaturę kontrolną oraz systemy i sieci teleinformatyczne;

– zapewnienie bezpieczeństwa prawnego – zespół działań organizacyjnych i technicznych mających na celu minimalizację ryzyka zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej w następstwie prawnych działań podmiotów zewnętrznych;

– plany ciągłości działania i odtwarzania, rozumiane jako zespół działań organizacyjnych i technicznych prowadzących do utrzymania i odtworzenia funkcji realizowanych przez infrastrukturę krytyczną.

W Programie podkreśla się, że kluczowym elementem zapewniającym spójność podejmowanych decyzji i skuteczność realizowanych działań w ochronie infrastruktury krytycznej jest **współpraca administracji publicznej, operatorów infrastruktury krytycznej** zarówno prywatnych, jak i publicznych oraz innych uczestników procesu ochrony na wszystkich poziomach tego procesu. Należy podkreślić, że przedmiotowa współpraca jest jednym z ustawowych zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Do głównych obszarów współpracy przyjmuje się wspólne tworzenie zasad i procedur, koncepcji, standardów oraz propagowanie rozwiązań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej, stworzenie bazy specjalistów w obszarach związanych z tematyką infrastruktury krytycznej, wyznaczenie punktów kontaktowych w sprawach ochrony infrastruktury krytycznej w ramach administracji publicznej i służb państwowych. Niezwykle istotnym obszarem współpracy jest wymiana informacji, którą zamierza się prowadzić wielotorowo w ramach forum ochrony infrastruktury krytycznej, bieżącej wymiany informacji poprzez działające całodobowo centra zarządzania kryzysowego i przez bezpośrednie kontakty stron oraz wspólne szkolenia, konferencje, doradztwo i organizację ćwiczeń czy wspólną platformę internetową stworzoną specjalnie dla celów wymiany informacji, prezentowania doświadczeń i wiedzy z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Ważnym obszarem w systemie zarządzania kryzysowego jest realizacja zadań związanych z europejską infrastrukturą krytyczną, przez którą zgodnie z ustawową definicją należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia i instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, wyznaczone w systemach zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, transportowych, w zakresie energii elektrycznej, ropy naftowej i gazu ziemnego oraz transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego śródlądowego, żeglugi oceanicznej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i portów, zlokalizowane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, których zakłócenie lub zniszczenie miałoby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie.

Zgodnie z *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa jest zobowiązany do opracowania wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, włącznie z europejską infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz europejską infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terytorium innych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

państw członkowskich Unii Europejskiej, mogącą mieć istotny wpływ na Rzeczpospolitą Polską. Jednocześnie informuje właściwe organy państw członkowskich Unii Europejskiej, na które ta infrastruktura zlokalizowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może mieć istotny wpływ, podając jej nazwę, lokalizację oraz przyczyny jej wyznaczenia. Ponadto Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa przekazuje Komisji Europejskiej co roku niezbędne dane dotyczące europejskiej infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie w celu ochrony obiektów infrastruktury krytycznej w zależności od skali zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie, w drodze zarządzenia, mogą wprowadzać, zmieniać i odwoływać stopień alarmowy, kierując się posiadanymi informacjami dotyczącymi zdarzeń lub możliwości ich wystąpienia, w tym informacjami przekazanymi przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego[334]. W poszczególnych stopniach alarmowych organy administracji publicznej oraz kierownicy służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego mają do wykonania określone zadania na rzecz ochrony zagrożonej infrastruktury krytycznej[335]:

- **zadania do realizacji w pierwszym stopniu alarmowym:**

– informować podległy personel i zapewnić jego dostępność w trybie alarmowym w celu wzmocnienia ochrony obiektów,

– przeprowadzać wzmożone kontrole pojazdów oraz osób wchodzących na teren obiektów i ograniczyć w obrębie instytucji ruch pojazdów i osób do minimum,

– sprawdzać obiekty i pomieszczenia pod względem podejrzanych zachowań osób oraz w poszukiwaniu podejrzanych przedmiotów,

– sprawdzić działanie środków łączności i alarmowego oraz przepustowość dróg ewakuacji,

– dokonać przeglądu wszystkich procedur, rozkazów, szczegółowych wymagań osobowych i logistycznych oraz zadań,

- **zadania do realizacji w drugim stopniu alarmowym:**

– ostrzec personel o możliwych formach ataku,

– wzmocnić ochronę ważnych obiektów,

– wzmóc kontrole osób, bagaży i przesyłek pocztowych kierowanych do urzędu (instytucji),

– dokonać przeglądu stanu posiadanych zapasów materiałowych i sprzętu,

– zapewnić ochronę środków transportu służbowego poza terenem obiektu, wprowadzić kontrolę pojazdu przed wejściem do samochodu i jego uruchomieniem,

- **zadania do realizacji w trzecim stopniu alarmowym:**

– wprowadzić dyżury dla osób funkcyjnych odpowiedzialnych za wprowadzanie procedur działania na wypadek aktów terroru lub sabotażu,

---

[334] *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. nr 89, poz. 590, z późn. zm.), art. 23.

[335] *Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*, Załącznik nr 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– ograniczyć liczbę miejsc ogólnodostępnych w obiektach i wprowadzić ścisłą kontrolę osób i pojazdów przy wejściu/wjeździe na teren obiektów,
– wydać broń i amunicję oraz środki ochrony osobistej uprawnionym osobom wyznaczonym do wykonywania zadań ochronnych,
– wzmocnić służbę ochronną oraz częstotliwość patrolowania obiektów,
– wdrożyć dodatkowe procedury kontrwywiadowczej ochrony i osłony personelu i obiektów,

➢ **zadania do realizacji w czwartym stopniu alarmowym:**

– zabezpieczyć ciągłość pracy zespołów zarządzania kryzysowego (sztabów),
– przeprowadzić identyfikację wszystkich pojazdów znajdujących się już w rejonie obiektu,
– kontrolować wszystkie pojazdy wjeżdżające na teren obiektu i ich ładunek,
– wprowadzić pełną kontrolę dostępu do obiektu,
– kontrolować wszystkie wnoszone na teren obiektu walizki, torebki i paczki,
– przeprowadzać częste kontrole na zewnątrz budynku i na parkingach,
– ograniczyć liczbę podróży służbowych i wizyt osób niezatrudnionych w obiekcie.

Zapewnienie ochrony infrastruktury krytycznej jest elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, stabilności funkcjonowania i rozwoju gospodarki, jest również elementem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa, społeczeństwa, a nawet jego pojedynczych obywateli. Jednocześnie rozwój technologiczny powoduje zwiększanie uzależniania się gospodarki od systemów energetycznych, telekomunikacyjnych, pocztowych, teleinformatycznych, finansowych czy bankowych. Również społeczeństwo i pojedynczy obywatele są uzależnieni od ułatwiających życie codzienne dostaw energii, żywności i wody, opieki zdrowotnej czy szerokiej gamy usług transportowych, teleinformatycznych, finansowych i bankowych. Powyższe wymaga ze strony właścicieli infrastruktury krytycznej zastosowania przez nich właściwej ochrony tych systemów i zapewnienia ciągłości ich funkcjonowania. Słuszne wydają się rozwiązania zawarte w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* w zakresie systemów infrastruktury krytycznej, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ludziom, mieniu i środowisku w sytuacjach zagrożeń. Rozwiązanie te dotyczą dopełnienia istniejących rozwiązań sektorowych wynikających z *Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia* i *Rozporządzenia Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony.* Istotnym, a może nawet podstawowym problemem jest skoordynowanie w ramach systemu zarządzania kryzysowego realizacji przedsięwzięć dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom infrastruktury krytycznej, uszkodzenia lub zniszczenia jej wybranego elementu, realizacji działań ratowniczych podejmowanych przez wszystkie odpowiedzialne służby oraz jej odbudowy.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

3.4. Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym określa zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Jednocześnie określa m.in. organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie. Ustawodawca nie uwzględnił natomiast sfery podmiotów wykonawczych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania skutków zagrożeń oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej. Nie określono podmiotów, które w sytuacji kryzysowej zapewnią bezpieczeństwo ludzi, mienia, środowiska naturalnego czy umożliwią funkcjonowanie organów administracji publicznej. Jedynym wymienionym w ustawie podmiotem wykonawczym są Siły Zbrojne RP, których można użyć w sytuacji kryzysowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające. Oczywiste jest, że bez podmiotów wykonawczych organy administracji publicznej nie są w stanie realizować swoich zadań określonych w ustawie. W ustawie w aspekcie podmiotów wykonawczych ograniczono się jedynie do:

– określenia w jednym z zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego przygotowywania propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych,
– nakazania wprowadzenia w planach zarządzania kryzysowego zestawienia sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych oraz trybu ich uruchamiania na wypadek sytuacji kryzysowej,
– uwzględnienia w *Raporcie o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* sił i środków niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych.

Podkreślić należy, że systemy bezpieczeństwa są zorganizowane przy wykorzystaniu teorii nauk o organizacji oraz teorii systemów. W znamienitej większości systemy te posiadają organy odpowiedzialne za kierowanie, czyli podejmowanie decyzji w określonych uwarunkowaniach i wdrażanie tych decyzji w postaci praktycznych rozwiązań systemowych, oraz organy wykonawcze pozwalające na praktyczne działanie instrumentów, zapewniających wdrożenie decyzji organów kierowania w aspekcie wykonawczym[336]. W *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* określono organy odpowiedzialne za kierowanie zarządzaniem kryzysowym, ich zadania i zasady działania, które stanowią podsystem kierowania, natomiast całkowicie pominięto podsystem wykonawczy, bez którego podsystem kierowania nie ma elementów, podmiotów, którymi mógłby zarządzać.

Podkreślić należy, że w polskim systemie prawnym system zarządzania kryzysowego nie jest zdefiniowany, a jego **podsystem wykonawczy** nie jest określony. Natomiast w lite-

[336] D. Majchrzak, G. Sobolewski, J. Stempień, *Obszary współdziałania i synchronizacja działań głównych podmiotów wykonawczych systemu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2014, s. 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

raturze problemu określa się, że podsystem wykonawczy w systemie zarządzania kryzysowego stanowią służby, straże, inspekcje, pozarządowe organizacje o charakterze ratowniczym, pogotowia komunalne, takie jak: gazowe, energetyczne, elektryczne, ciepłownicze czy wodociągowe. Struktura organizacyjna systemu zarządzania kryzysowego opiera się na podziale administracyjnym kraju oraz uwzględnia resorty i instytucje centralne, a decydent na każdym poziomie systemu do realizacji zadań zarządzania kryzysowego używa podmiotów wykonawczych, które mu podlegają i które tworzą podsystem wykonawczy. Ten podsystem wykonawczy tworzy swoisty zasób sił i środków, które są wykorzystywane w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej.

System zarządzania kryzysowego jest systemem, który z jednej strony zarządza zasobami poprzez proces planowania, organizowania działań, motywowania wszelkich podmiotów osobowych zarządzających poszczególnymi komórkami oraz kontrolowanie ich gotowości i sposobu funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych. Tylko w ten sposób organy zarządzania w systemie zarządzania kryzysowego, składające się z organów decyzyjnych, opiniodawczo-doradczych i komórki planistyczno-organizacyjnej, mogą realizować swoje zadania w stosunku do podsystemu wykonawczego. Z drugiej strony podsystem wykonawczy, który odpowiada za praktyczną realizację zadań zarządzania kryzysowego, składa się z podmiotów wykonawczych będących elementami autonomicznymi, z własnym statusem i przeznaczeniem, często wchodzącymi w skład administracji zespolonej na poziomie województwa i powiatu, wraz ze specyfiką realizowanych zadań[337]. Poszczególne podmioty podsystemu wykonawczego funkcjonują i realizują zadania w oparciu o podstawy prawne zawarte w obowiązujących ich ustawach, rozporządzeniach i innych branżowych dokumentach normatywnych. Podlegają różnym resortom, organom oraz instytucjom państwowym i w codziennym działaniu realizują zadania w zakresie właściwym i niezbędnym dla danego resortu, systemu, instytucji czy jednostki. Natomiast w ramach systemu zarządzania kryzysowego realizują swoje zadania w określonym zakresie, w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej, według potrzeb i zgodnie z decyzjami decydenta danego poziomu systemu. Oczywiście każdy podmiot wykonawczy realizuje zadania stosownie do jego przeznaczenia, posiadanego sprzętu i zasobów ludzkich.

Podsystem wykonawczy systemu zarządzania kryzysowego w Polsce tworzą **podmioty wykonawcze**, które ze względu na wykonywane zadania w ramach zarządzania kryzysowego można podzielić na: służby specjalne, podmioty ratownicze i powiadamiania ratunkowego, elementy interwencyjne, elementy kontrolno-wspomagające, organizacje pozarządowe o charakterze ratowniczym. Specyficznym podmiotem wykonawczym w zarządzaniu kryzysowym są Siły Zbrojne RP, których zgodnie z obowiązującym prawem można użyć, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające. SZ RP mogą być użyte zarówno do działań ratowniczych, jak i interwencyjnych. Do poszczególnych grup podmiotów wykonawczych systemu zarządzania kryzysowego można zaliczyć m.in. następujące służby, straże, inspekcje i organizacje pozarządowe[338]:

[337] Ibidem, s. 116.

[338] J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– służby specjalne: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego;

– systemy ratownicze i powiadamiania ratunkowego: Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Państwowe Ratownictwo Medyczne, system powiadamiania ratunkowego;

– podmioty ratownicze: Państwowa Straż Pożarna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, pozarządowe organizacje o charakterze ratowniczym;

– podmioty interwencyjne: Policja, Straż Gminna, Straż Graniczna, Służba Celna, Straż Ochrony Kolei, Straż Leśna;

– podmioty kontrolno-wspomagające: Inspekcja Transportu Drogowego, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Weterynaryjna;

– służby komunalne: pogotowie gazowe, pogotowie energetyczne, pogotowie elektryczne, pogotowie ciepłownicze, pogotowie wodociągowe;

– Siły Zbrojne RP.

Podkreślić należy, że niektóre podmioty wykonawcze, np. PSP, Pogotowie Ratunkowe, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe czy pozarządowe organizacje o charakterze ratowniczym jak GOPR, WOPR, TOPR, funkcjonują w systemach ratowniczych, takich jak Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy lub system Państwowe Ratownictwo Medyczne, które również należą do podsystemu wykonawczego systemu zarządzania kryzysowego. Struktura organizacyjna tych systemów jest zhierarchizowana, powiązania ze strukturami administracji państwowej, umiejscowiona w systemie zarządzania kryzysowego, a przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalają na samodzielne działania ratownicze. Istotą tych systemów jest powiązanie różnych podmiotów za pomocą wspólnych procedur, zasad działania, systemu łączności i połączenie ich wysiłków, aby skuteczniej realizować działania ratownicze. W planach zarządzania kryzysowego każdego poziomu systemu zgodnie z ustawową delegacją uwzględnia się zestawienia sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych oraz tryb uruchamiania tych sił i środków.

Na **poziomie krajowym** w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych zostało opracowane w postaci elektronicznej, na mapach przy użyciu systemu informacji geograficznej (GIS), jednakże dostęp do zestawienia jest ograniczony, ponieważ dane z tego zostały potraktowane jak dane wrażliwe. Natomiast tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, określono dla właściwego ministra, Rady Ministrów oraz przewidziano tryb uruchamiania Sił Zbrojnych RP do wsparcia działań w sytuacji kryzysowej. Zgodnie z przyjętym trybem w sytuacjach kryzysowych pozostających w gestii jednego ministra i w sytuacji niewymagającej koordynacji działań ze strony Rady Ministrów, decyzje o uruchomieniu sił i środków podejmuje minister, w gestii którego są przedmiotowe siły i środki i który także decyduje o sposobie ich wykorzystania (tabela 2).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Tabela 2. Ministrowie, w gestii których znajdują się systemy, podmioty wykonawcze zarządzania kryzysowego

Lp.	Minister kierujący określonym działem administracji rządowej	Podległe systemy, podmioty wykonawcze
1.	Minister właściwy do spraw wewnętrznych	Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Państwowa Straż Pożarna, Policja, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu
2.	Minister właściwy do spraw obrony narodowej	Siły Zbrojne RP
3.	Minister właściwy do spraw zdrowia	Państwowe Ratownictwo Medyczne Państwowa Inspekcją Sanitarna
4.	Minister właściwy do spraw środowiska	Inspekcja Ochrony Środowiska
5.	Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej	Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa
6.	Minister właściwy do spraw finansów publicznych	Służba Celna
7.	Minister właściwy do spraw transportu	Inspekcja Transportu Drogowego
8.	Minister właściwy do spraw rolnictwa	Inspekcja Weterynaryjna
9.	Minister właściwy do spraw administracji publicznej	System Powiadamiania Ratunkowego

Źródło: opracowanie własne.

Natomiast w sytuacjach kryzysowych wykraczających poza zakres zadań jednego ministra, w których niezbędna jest koordynacja działań co najmniej dwóch ministrów, a także kiedy zasoby będące w jego gestii są niewystarczające, decyzję o uruchomieniu dodatkowych sił i środków podejmuje Rada Ministrów na podstawie propozycji przedstawionych przez Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Rada Ministrów decyduje również o sposobie użycia możliwych do wykorzystania zasobów.

Ponadto w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego uwzględniono tryb uruchamiania Sił Zbrojnych RP do wsparcia działań w sytuacji kryzysowej, w którym oparto się na zasadach formułowania wniosków o użycie Sił Zbrojnych RP określonych w ustawie o: zarządzaniu kryzysowym, Policji, stanie klęski żywiołowej oraz stanie wyjątkowym. Zgodnie ze wszystkimi wspomnianymi ustawami użycie Sił Zbrojnych RP jest zazwyczaj możliwe w sytuacji, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, albo sytuacja jest niecierpiąca zwłoki. Przy czym decyzję o użyciu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji kryzysowej (*Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym)* oraz w czasie stanu klęski żywiołowej podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek wojewody. Natomiast na podstawie *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* oraz w stanie wyjątkowym o użyciu Sił Zbrojnych RP postanawia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie w przy-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

padkach niecierpiących zwłoki na podstawie *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* decyzję o użyciu Sił Zbrojnych RP podejmuje Minister Obrony Narodowej, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów. Następnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu decyzji Ministra Obrony Narodowej. Powyższe skraca proces decyzyjny dotyczący użycia Sił Zbrojnych RP w przypadkach niecierpiących zwłoki, co jest niezwykle istotne dla użycia sił specjalnych w przypadku zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym. Niezwykle ważne dla udziału Sił Zbrojnych RP, zwłaszcza w sytuacji kryzysowej i stanie klęski żywiołowej, jest skrócenie czasu reakcji na nagłe zagrożenia, tj. skrócenie czasu od powstania sytuacji kryzysowej do przystąpienia sił wojska do zwalczania lub usuwania skutków tej sytuacji. Dlatego też należy dążyć do skrócenia tego czasu.

Na **poziomie wojewódzkim** w planach zarządzania kryzysowego podmioty wykonawcze, jakimi dysponuje wojewoda, przedstawiono w różny sposób. Na przykład w województwie lubuskim zestawienie sił i środków służb, inspekcji i straży planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych jest sporządzone w formie bazy danych w programie Excel. Baza danych zawiera krótki opis trybu uruchamiania sił i środków. Powyższa baza znajduje się na komputerze Dyżurnej Służby Operacyjnej Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz pracownika odpowiedzialnego za opracowanie i aktualizację „Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego"[339]. W województwie świętokrzyskim siły i środki, jakimi dysponuje wojewoda, ujęto w stosownym punkcie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, z krótkim opisem każdego podmiotu wykonawczego w aspekcie ilościowym wydzielanych sił i środków i dodatkowymi danymi, takimi jak ocena możliwości ich wykorzystania i realizowane zadania[340]. Natomiast w województwie łódzkim planowane do użycia siły i środki ze względu na ich tryb uruchamiania podzielono na trzy rzuty. Do użycia w pierwszym rzucie wyznaczono podmioty, które mogą w ciągu kilku czy kilkunastu minut dotrzeć do miejsca zdarzenia i rozpocząć działania – siły i środki Państwowej i Ochotniczej Straży Pożarnej, Policji, Straży Miejskich i Gminnych, Państwowego Ratownictwa Medycznego, Pogotowia komunalnego. Natomiast do użycia w drugim rzucie (o gotowości do użycia od kilku do kilkunastu godzin) wyznaczono siły i środki: wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego, wojewódzkiej inspekcji sanitarnej, wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej oraz wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska, formacje obrony cywilnej, Łódzkie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, organizacje społeczne i humanitarne oraz wolontariuszy. W ostatnim, trzecim rzucie (o gotowości do działania od kilku godzin do kilkunastu dni) przewidziano siły i środki: Sił Zbrojnych RP, z sąsiednich województw oraz organizacji międzynarodowych ONZ, NATO lub sąsiednich państw (w sytuacjach klęsk żywiołowych lub konfliktów zbrojnych)[341].

[339] *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego – Plan główny*, Lubuski Urząd Wojewódzki, Gorzów Wlkp. 2014, s. 36.
[340] *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Kielce 2016, s. 38-42.
[341] *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Urząd Wojewódzki w Łodzi, Łódź 2012, s. 86.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Skład podsystemu wykonawczego w poszczególnych województwach jest różny, ale zasadniczo zawiera:

1. Siły i środki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego poziomu wojewódzkiego, którego filarem jest Państwowa Straż Pożarna, oraz najlepiej wyposażone jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej. Ponadto w skład systemu w zależności od województwa w drodze umowy cywilnoprawnej[342], wchodzą m.in.: Policja, Państwowa Agencja Atomistyki, Pogotowie Ratunkowe, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Straż Graniczna, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, administracja Lasów Państwowych, Stacje Ratownictwa Górniczego, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Aeroklub Polski, Związek Harcerstwa Polskiego, Polska Misja Medyczna, Polski Czerwony Krzyż. Dysponowanie siłami i środkami tego systemu odbywa się na podstawie wojewódzkiego planu ratowniczego. Decyzję podejmuje dyżurny Wojewódzkiego Stanowiska Koordynacji Ratownictwa Komendy Wojewódzkiej PSP na podstawie wniosku Powiatowego/Miejskiego Stanowiska Kierowania PSP. Dysponuje siły i środki wojewódzkiego odwodu operacyjnego oraz z powiatów sąsiednich, gdzie nie występuje sytuacja kryzysowa.

2. Siły i środki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, w skład którego wchodzą zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego oraz szpitalne oddziały ratunkowe. Ponadto z systemem współpracują centra urazowe oraz jednostki organizacyjne szpitali, które są wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego oraz które zostały ujęte w planie działania systemu i służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego[343]. Siły i środki systemu są dysponowane zgodnie z wojewódzkim Planem Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, a decyzję o dysonowaniu zespołów ratownictwa na miejsce zdarzenia podejmuje dyspozytor medyczny, który powiadamia o zdarzeniu szpitalne oddziały ratunkowe i inne elementy, jeżeli wymaga tego sytuacja.

3. Siły i środki Policji dysponowane zgodnie z procedurami działania Policji. Komendant wojewódzki Policji zarządza operację, gdy zdarzenie obejmuje swoim zasięgiem

[342] Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* uprawnienia do zawarcia umowy cywilnoprawnej z podmiotami, które dobrowolnie godzą się współdziałać w akcjach ratowniczych, odpowiednio na obszarze powiatu, województwa lub kraju mają: komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej i Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Przedmiotowa umowa cywilnoprawna zazwyczaj zawiera: gotowość do udziału w działaniach ratowniczych, zasady i procedury postępowania, zakres współdziałania podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych, organizację łączności, zabezpieczenie logistyczne działań ratowniczych, udział w aktualizacji analiz zagrożeń i ćwiczeniach ratowniczych oraz problematykę kosztów związanych z wyposażeniem, sprawami osobowymi i innymi związanymi z udziałem w akcji ratowniczej.

[343] Do służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego zalicza się: jednostki Państwowej Straży Pożarnej, jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego, podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego, inne jednostki podległe lub nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

obszar więcej niż jednej komendy powiatowej Policji i zazwyczaj używa podległe oddziały i pododdziały prewencji oraz jednostki antyterrorystyczne. Może też tymi siłami wspierać poziom powiatowy na wniosek komendanta miejskiego/powiatowego Policji.

4. Wydzielone siły i środki Straży Granicznej uruchamiane są w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, według określonych procedur oraz na podstawie podpisywanych porozumień przez komendantów oddziałów Straży Granicznej z właściwymi organami administracji publicznej, bądź też w trybie nakazowym, w wyniku decyzji Komendanta Głównego SG albo kierownictwa resortu spraw wewnętrznych i administracji.

5. Siły i środki zespolonych inspekcji: Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii, Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, dysponowane są w ramach procedur wewnętrznych poszczególnych inspekcji. Każda z powyższych inspekcji utrzymuje zgodnie z planami gotowości zarówno wyznaczone zespoły osobowe, jak i zasoby specjalne (np. środki transportu i pobierania próbek, laboratoria czy techniczne środki rozpoznania masowego zdarzenia drogowego) gotowe do podjęcia działań. Po otrzymaniu informacji o zagrożeniu, decyzję o użyciu sił i środków inspekcji podejmuje jej inspektor wojewódzki (Wojewódzki Lekarz Weterynarii).

6. Wydzielone siły i środki Sił Zbrojnych RP, które używa się na podstawie Planu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej. Zgodnie z procedurą jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające wojewoda składa wniosek do Ministra Obrony Narodowej, który może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, stosownie do ich przygotowania i wyposażenia specjalistycznego. Zadania do wykonania dla Sił Zbrojnych RP mogą również stawiać starosta i wójt.

Praktycznie we wszystkich województwach w ramach zestawienia sił i środków służb, inspekcji i straży planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych uwzględnia się sprzęt zgromadzony w magazynach przeciwpowodziowych Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych czy samorządu województwa. W niektórych województwach uwzględnia się również sprzęt, a nawet formacje obrony cywilnej, co wydaje się wątpliwe w aspekcie realnej przydatności, uwzględniając stan obrony cywilnej w Polsce. Jednocześnie w niektórych województwach[344] wdrożono bazę danych sił i środków na potrzeby zarządzania kryzysowego, powiązaną z powiatami i gminami. W przedmiotowej bazie znajdują się takie zasoby, jak: apteki, ujęcia wody i studnie, magazyny i chłodnie, agregaty, dźwigi i podnośniki, miejsca noclegowe, motoryzacyjne zakłady naprawcze, dane dotyczące organizacji pozarządowych, pojazdy (autobusy), pojazdy do zimowego utrzymania dróg, pralnie, przychodnie (ZOZ), składnice i rozlewnie paliw, stacje paliw,

[344] Na przykład w województwie łódzkim czy lubuskim. Źródło: *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Urząd Wojewódzki w Łodzi, Łódź 2012, s. 87, *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego – Plan główny*, Lubuski Urząd Wojewódzki, Gorzów Wlkp. 2014, s. 36-37.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

szpitale, zakłady produkujące żywność, zakłady utylizacyjne czy miejsca żywienia zbiorowego. Aktualizacja danych zasadniczo odbywa się na poziomie gminnym, raz na kwartał lub raz na sześć miesięcy, a następnie są one eksportowane elektronicznie do aplikacji powiatowych i wojewódzkich.

Natomiast na **poziomie powiatowym** w planach zarządzania kryzysowego do systemów i podmiotów wykonawczych, jakimi dysponuje starosta, zaliczono m.in.:

1. Siły i środki Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego składające się głównie z Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, w składzie której znajduje się jednostka Ratowniczo-Gaśnicza oraz jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych o strukturach organizacyjnych dostosowanych do zagrożeń występujących w powiecie. Siły te utrzymują stałą gotowość do podjęcia działań. Ich dysponowanie odbywa się w zależności od rodzaju i wielkości zdarzenia poprzez Stanowisko Kierowania Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej. Stan tych sił pozwala na samodzielne prowadzenie działań ratowniczo-gaśniczych, ale w wypadku potrzeb mogą być wspierane przez poziom wojewódzki. Siły te w zależności od sytuacji mogą być użyte na terenie całego powiatu lub poszczególnych gmin.
2. Siły i środki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, które zgodnie z planem systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego z pomocą zespołów wyjazdowych ratownictwa medycznego realizują zadania na terenie całego powiatu.
3. Siły i środki Komendy Powiatowej Policji – dysponowane na podstawie decyzji Komendanta Powiatowego Policji o zarządzeniu akcji/operacji policyjnej lub doraźnie w przypadkach niecierpiących zwłoki za pomocą funkcjonującego we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji jednolitego systemu alarmowego.
4. Siły i środki Państwowego Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego, Powiatowego Inspektoratu Weterynarii, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, powiatowego oddziału Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa (w wybranych powiatach), dysponowane w ramach procedur wewnętrznych inspekcji na podstawie decyzji inspektora powiatowego poszczególnej inspekcji.
5. Przydzielone przez wojewodę na wniosek starosty wydzielone siły i środki Sił Zbrojnych RP – w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.
6. Siły i środki Zespołu Opieki Zdrowotnej, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, siły poradni psychologiczno-pedagogicznej czy Zarządu Dróg Powiatowych uruchamiane zgodnie z procedurami przyjętymi w poszczególnych powiatowych planach zarządzania kryzysowego.

Ponadto podobnie jak na poziomie wojewódzkim starosta w sytuacji kryzysowej dysponuje zasobami powiatowego magazynu sprzętu OC oraz powiatowego magazynu przeciwpowodziowego. Ponadto na terenie niektórych powiatów o podwyższonym zagrożeniu powodziowym znajdują się magazyny przeciwpowodziowe powiatowego oddziału Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, którymi może dysponować starosta po decyzji kierownika oddziału.

Na **poziomie gminnym** wójt dysponuje ograniczonymi siłami i środkami możliwymi do użycia w sytuacji kryzysowej, do których zalicza się:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

1. Siły i środki Ochotniczych Straży Pożarnych, zazwyczaj od czterech do siedmiu jednostek, które nie w każdej sytuacji są w stanie niezwłocznie i samodzielne podejmować działania ratowniczo-gaśnicze. W takich wypadkach są wzmacniane lub działania te realizuje poziom powiatowy Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.
2. Siły i środki posterunku Policji, który niekiedy obsługuje obszar dwóch, a nawet do czterech gmin. W sytuacji większych zagrożeń angażowane są siły z powiatu, a nawet województwa.
3. Siły i środki Straży Gminnej (Miejskiej), realizującej zadania gminy (miasta) z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Straże Gminne (Miejskie) niestety nie funkcjonują w każdej gminie i nie w tych o wysokim poziomie zagrożeń, a w tych, które są w stanie je utrzymać.
4. Siły i środki gminnych jednostek organizacyjnych, takich jak: Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych, Zakład Energetyki Cieplnej, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej i in. dysponowane w sytuacji kryzysowej na polecenie wójta w ramach procedur wewnętrznych poszczególnych jednostek.
5. Przydzielone przez wojewodę na wniosek wójta wydzielone siły i środki Sił Zbrojnych RP – w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Należy podkreślić, że w sytuacji kryzysowej do dyspozycji wójta, według potrzeb, mogą być dysponowane siły i środki powiatowych inspekcji. Ponadto siły i środki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego realizują zadania na terenie całej gminy. Jednocześnie wójt dysponuje zasobami gminnego magazynu sprzętu OC oraz gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Zgodnie z *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* podjęcie działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. Podstawowym poziomem reagowania w sytuacji kryzysowej jest poziom gminy, a następnie powiatowy, które to poziomy realizują zadania wykonawcze. Natomiast jako pierwsze przystępują do realizacji zadań podmioty wykonawcze, które pełnią dyżur w trybie całodobowym i które w ciągu kilku czy kilkunastu minut docierają do miejsca zdarzenia i rozpoczynają działania. Do tych podmiotów zalicza się: Państwową Straż Pożarną, Ochotniczą Straż Pożarną i inne podmioty KSRG, Policję, Straż Gminną (Miejską), zespoły ratownictwa medycznego. W zależności od rodzaju zdarzenia i jego skali oceniana jest konieczność zwiększenia potencjału służb ratowniczych i użycie w zależności od potrzeb specjalistycznych służb oraz inspekcji. Kierownicy służb, inspekcji i straży dysponują zasoby będące w ich gestii, a w przypadku zwiększonych potrzeb występują o wsparcie do wyższego szczebla. Natomiast decydenci określonego szczebla systemu zarządzania kryzysowego wypracowują koncepcję rozwiązania zaistniałej sytuacji kryzysowej za pomocą swojego zespołu zarządzania kryzysowego, koordynują działania zaangażowanych służb, straży, inspekcji i instytucji, według potrzeb organizują

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

i prowadzą ewakuację ludności, koordynują przyjmowanie i udzielanie pomocy humanitarnej dla ludności poszkodowanej i organizują usuwanie skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej. Ponadto podczas eskalacji sytuacji kryzysowej składają wnioski o wsparcie do wyższych poziomów systemu, z władzami centralnymi i Siłami Zbrojnymi RP włącznie.

Jednocześnie należy stwierdzić, że zgodnie z jedną z podstawowych zasad zarządzania kryzysowego, reagowanie w sytuacji kryzysowej w pierwszej kolejności odbywa się na najniższym poziomie, a więc poziom gminny powinien posiadać siły i środki umożliwiające skuteczne reagowanie w sytuacji kryzysowej. Niestety, na poziomie gminnym możliwości reagowania ze względu na posiadane siły i środki są ograniczone. Wynika to z faktu, że niektóre gminy, zwłaszcza gminy wiejskie, charakteryzuje niewielka liczba ludności, ograniczony potencjał urzędniczy i zasobów zarządzania kryzysowego. Gminy te dysponują zazwyczaj skromnym budżetem, niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej, kilkuosobowymi zakładami gospodarki komunalnej oraz ochotniczymi strażami pożarnymi. Ze względu na brak środków nie posiadają straży gminnych. Dlatego też skuteczna realizacja zadań zarządzania kryzysowego w takich gminach budzi wątpliwości. Celowe więc wydaje się na podstawie oceny zagrożeń uwzględnienie w planach zarządzania kryzysowego tych gmin niezbędnych podmiotów wykonawczych z poziomu powiatowego, takich jak: Komenda Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Komenda Powiatowej Policji, inspekcje powiatowe, poradnie psychologiczno-pedagogiczne czy Zarząd Dróg Powiatowych. W sytuacji kryzysowej przekazywanie tych sił i środków do dyspozycji wójta powinno odbywać się na podstawie zawczasu opracowanych procedur działania. Natomiast gdy sytuacja kryzysowa dotyczy obszaru całego powiatu, we wzmacnianiu poziomu gminnego powinien uczestniczyć również poziom wojewódzki.

Jednocześnie należy zauważyć, że ważnym elementem podsystemu wykonawczego, zwłaszcza na poziomie gminnym i powiatowym, powinny być organizacje pozarządowe, których udział w tym podsystemie z wyjątkiem OSP jest marginalny. Powyższe wynika m.in. z niechętnego nastawienia wielu samorządów i nietraktowania tych organizacji jako równoprawnego partnera w procesie zarządzania kryzysowego, nie zawsze wysokiej jakości ich działań ratowniczych, czy problemów finansowych, z jakimi borykają się te organizacje, w tym z niskim udziałem środków budżetowych państwa w ich działalności bieżącej. Wyeliminowanie tych negatywnych zjawisk znacznie poprawiłoby skuteczność działania i efektywność pozarządowych organizacji ratowniczych, co miałoby szczególne znaczenie w odniesieniu do zdarzeń o charakterze masowym oraz klęsk żywiołowych. Można to osiągnąć poprzez ujednolicenie działalności szkoleniowej, przyjęcie standardów sprzętu i wyposażenia ratowniczego dla wszystkich podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych oraz wypracowanie optymalnych mechanizmów finansowania. Ujednolicenie działalności szkoleniowej należy poprawiać poprzez opracowanie programów szkoleń wspólnych dla profesjonalistów i ochotników uwzględniających poziom zaawansowania technicznego sprzętu ratowniczego oraz nowe zagrożenia, na które muszą reagować ratownicy. W procesie szkolenia i doskonalenia ratowników należy uwzględnić kadrę dydaktyczną z uczelni i ośrodków szkolenia oraz wykorzystywać metody e-lear-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

ningu w realizacji programów szkoleniowych dla kadr zarówno profesjonalnych służb, jak i pozarządowych organizacji ratowniczych. Działalność szkoleniowa podmiotów ratowniczych powinna być również koordynowana na odpowiednich poziomach systemu zarządzania kryzysowego, co pozwoliłoby na ich lokalne zgrywanie, dostosowanie do występujących zagrożeń i uwzględnianie występujących priorytetów działalności ratowniczej. Poprawa skuteczności działania podmiotów ratowniczych zależy w dużej mierze od określenia standardów sprzętu i wyposażenia ratowniczego wszystkich podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych oraz unowocześniania sprzętu i wyposażenia. Istotne jest zwłaszcza zmniejszenie dysproporcji pomiędzy profesjonalnym a społecznymi systemami ratowniczymi. Powyższe poprawi możliwości podmiotów ratowniczych oraz możliwości ich współdziałania, ale też wygeneruje koszty. Dlatego należałoby określić obszary wymagające dofinansowania oraz doskonalić mechanizmy finansowania modernizacji i prowadzenia działań ratowniczych przez podmioty ratownicze zarówno profesjonalne, jak i pozarządowe. W tym doskonaleniu należy uwzględnić różnorodność źródeł finansowania, począwszy od budżetu państwa w formie dotacji na realizację zleconego zadania publicznego, środków Unii Europejskiej, środków programów operacyjnych krajowych i regionalnych, a kończąc na środkach prywatnych.

3.5. Organizacja współdziałania i koordynacja działań w zarządzaniu kryzysowym

Rozwiązywanie sytuacji kryzysowej w systemie zarządzania kryzysowego wymaga udziału elementów podsystemu kierowania (organ decyzyjny, doradczy oraz element sztabowy) oraz wielu różnorodnych podmiotów wykonawczych. Podmioty wykonawcze, do których zalicza się różne służby, straże, inspekcje, instytucje, Siły Zbrojne RP czy organizacje pozarządowe podlegają różnym resortom, organom oraz instytucjom państwowym lub są niezależne. Podmioty wykonawcze realizują swoje zadania w ramach systemu zarządzania kryzysowego zazwyczaj w wąskim obszarze, specjalności, w oparciu o zasady zawarte w obowiązujących ich ustawach, rozporządzeniach i innych branżowych dokumentach normatywnych. Jednocześnie w rozwiązywaniu tej sytuacji uczestniczą różne poziomy systemu oraz sąsiedzi (sąsiednie gminy, powiaty czy województwa), głównie w zakresie wymiany informacji o zagrożeniach, podjętych działaniach oraz wsparcia siłami i środkami prowadzonych działań. Jednocześnie należy podkreślić, że wspomniane organy decyzyjne i doradcze podsystemu kierowania nie są organami etatowymi. Dlatego też w systemie zarządzania kryzysowego szczególny nacisk powinno kłaść się na organizację współdziałania[345] i koordynację[346] działań, co powinno skutkować efektywnością re-

[345] W *Nowym leksykonie PWN* przyjęto, że **współdziałanie** to „stosunek społeczny polegający na wspólnym działaniu i pomocy wzajemnej w osiągnięciu danego celu". Źródło: *Nowy leksykon PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 1950.

[346] Przez **koordynację** należy rozumieć „proces integrowania zadań i działalności odrębnych jednostek (działów lub obszarów funkcjonalnych) organizacji w celu sprawnego osiągania jej celów". Źródło: J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1996, s. 226.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

alizowanych zadań zarządzania kryzysowego, racjonalnością wykorzystania posiadanych sił i środków, których w sytuacji kryzysowej zazwyczaj uwidacznia się niedostatek, a więc w konsekwencji ograniczeniem ludzkich strat, mienia oraz środowiska naturalnego. Organizacja współdziałania i koordynacja działań powinny być realizowane nie tylko na etapie reagowania, ale na wszystkich etapach zarządzania kryzysowego.

Należy jednakże pamiętać, że koordynacja i współdziałanie są pojęciami bliskoznacznymi, gdyż w obu przypadkach chodzi o harmonizowanie (uzgadnianie) działań. Występują jednak między nimi istotne różnice, gdyż przy koordynacji organ koordynujący zazwyczaj posiada pewną nadrzędność czy uprawnienia władcze wobec podmiotów, których działanie ma być skoordynowane, natomiast współdziałanie charakteryzuje się, co do zasady, równorzędnością partnerów (podmiotów)[347]. Z powyższego, podobnie jak definicji obydwu pojęć wynika, że nie można tych pojęć stosować zamiennie, ponieważ dotyczą odmiennych obszarów harmonizowania działań.

Organizacja współdziałania w systemie zarządzania kryzysowego dotyczy głównie podmiotów wykonawczych realizujących zadania w ramach podsystemu wykonawczego, ale dotyczy również organów administracji publicznej spełniających funkcje decyzyjne w ramach podsystemu kierowania.

Współdziałanie w ramach podsystemu kierowania w obszarze decyzyjnym realizują organy administracji publicznej każdego systemu, w obszarze opiniodawczo-doradczym zespoły zarządzania kryzysowego, a w obszarze planowania, wymiany informacji i bieżącej koordynacji działań komórki ds. zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej oraz centra zarządzania kryzysowego[348]. Współdziałanie w ramach tego podsystemu odbywa się głównie na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, ale może również dotyczyć poziomu resortowego i dotyczy głównie obszarów takich, jak[349]:

- wzajemne informowanie o sytuacjach mogących stanowić zagrożenie dla sąsiadów,
- organizacja łączności, ostrzeganie oraz współdziałanie w przypadku prowadzenia wspólnych działań,
- wymiana informacji o podjętych działaniach,
- wymiana informacji o siłach i środkach możliwych do wydzielenia w celu wsparcia działań prowadzonych przez sąsiadów,
- możliwość pomocy w ewakuacji ludności i wykorzystaniu bazy danych,
- możliwość pozyskania specjalistów, specjalistycznych maszyn i środków transportu.

Natomiast w ramach podsystemu wykonawczego współdziałanie pomiędzy podmiotami wykonawczymi powinno odbywać się na wszystkich poziomach struktury organizacyjnej tych podmiotów i dotyczyć głównie[350]:

---

347 M. Mączyński, *Koordynacja i współdziałanie w administracji,* [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego,* tom II, Oficyna Wydawnicza „Humanitas", Sosnowiec 2013, s. 13.

348 Szerzej: J. Falecki, *Prawno-organizacyjne aspekty współdziałania w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] B. Wiśniewski, P. Kobes, J. Prońko (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne a prawo i zarządzanie (wybrane problemy)*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2016, s. 152.

349 Por. W. Kitler (red.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2011, s. 164.

350 J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce.…*, s. 29.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– monitorowania zagrożeń i wzajemnej wymiany informacji o zagrożeniach, podejmowanych działaniach oraz użytych siłach i środkach,

– tworzenia, doskonalenia i wdrażania zasad oraz procedur współdziałania,

– prowadzenia wspólnych konferencji, szkoleń i ćwiczeń oraz udostępnianie bazy szkoleniowej według potrzeb,

– uzgadniania i prowadzenia działań ratowniczych oraz wzajemnej pomocy w siłach i środkach w zakresie realizacji zadań na korzyść współdziałających podmiotów,

– wymiany doświadczeń uzyskanych w zakresie realizowanych zadań.

Kluczowe wydaje się współdziałanie w fazie reagowania zarządzania kryzysowego, które polega na uzgodnionym co do celu, czasu i miejsca użyciu sił i środków, będących w dyspozycji wszystkich podmiotów uczestniczących w działaniach mających na celu zwalczenie sytuacji kryzysowej, którego celem jest jak najlepsze wykonanie określonego zadania, którym w tym przypadku będzie minimalizacja szkodliwych skutków, jakie ze sobą niesie zidentyfikowane zagrożenie dla ludności, mienia oraz środowiska naturalnego[351]. Do zadań współdziałania realizowanych w tej fazie należy zaliczyć organizację rozpoznania i monitoring sytuacji kryzysowej, uzgadnianie sposobów użycia sił i środków w działaniach ratowniczych, organizację zabezpieczenia medycznego i logistycznego w rejonie działań oraz organizację łączności współdziałania.

Współdziałanie powinno być przygotowywane i koordynowane przez **organizatora współdziałania** – osobę funkcyjną lub ciało kolegialne, które ze względu na rodzaj realizowanych działań będzie elementem głównym, wiodącym. Rolą organizatora współdziałania jest nie tylko zainicjowanie współdziałania zmierzającego do realizacji konkretnego przedsięwzięcia, ale również określenie harmonogramu jego realizacji. Sporządzenie harmonogramu powinno sprowadzać się do podziału przedsięwzięcia na takie zadania, które w całości należą do kompetencji poszczególnych uczestniczących we współdziałaniu podmiotów. Ponadto powinien on określić czas realizacji tych zadań w uzgodnieniu z zainteresowanymi podmiotami oraz bezwzględną kolejność realizacji poszczególnych zadań lub ich równoległość wykonania. Natomiast w fazie realizacji przedsięwzięcia organizator współdziałania powinien czuwać nad terminowością i rzetelnością wykonania zadań przez poszczególne podmioty. W miarę potrzeb dokonywać korekt w przyjętym harmonogramie oraz rozstrzygać spory kompetencyjne zaistniałe w trakcie realizacji całego przedsięwzięcia[352].

Koordynacja działań w zarządzaniu kryzysowym dotyczy integrowania zadań, określania sposobów działania oraz uzgodnienia wszystkich elementów zapewniających spójność działań podmiotów wykonawczych w celu przeciwdziałania zagrożeniom oraz zapewnienia ochrony życia ludzkiego, zdrowia, mienia czy środowiska. Jest niezbędna, ponieważ zadania zarządzania kryzysowego są realizowane przez różnorodne wyspecjalizowane podmioty, jak służby specjalne, instytucje monitorujące zagrożenia, podmioty ratownicze i powiada-

[351] G. Sobolewski *(red.), Organizacja wsparcia wojskowego władz cywilnych i społeczeństwa w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012, s. 80.

[352] J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa: zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej,* Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2007, s. 67-68.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

miania ratunkowego, elementy interwencyjne, elementy kontrolno-wspomagające czy organizacje pozarządowe o charakterze ratowniczym. Zadania te zazwyczaj są realizowane wieloetapowo, a każdy z podmiotów wykonuje pewien wycinek całości, zgodnie ze swoimi kompetencjami i możliwościami. Kooordynacja działań nie jest więc aktem jednorazowym, lecz ciągłym procesem, począwszy od powstania sytuacji kryzysowej, aż do usunięcia jej skutków. **Celem koordynacji** w zarządzaniu kryzysowym jest zespolenie działania podmiotów wykonawczych w aspekcie osiągnięcia głównego celu działania w określonej przestrzeni czasowej i obszarze odpowiedzialności oraz w określony sposób. Koordynacja zwiększa efektywność systemu zarządzania kryzysowego, powoduje, że w działaniach powinien wystąpić efekt synergii i jest realizowana na wszystkich poziomach sytemu[353].

Podmioty wykonawcze w systemie zarządzania kryzysowego prawidłowo będą realizowały swoje zadania, jeżeli będą koordynowane przez **organ koordynacyjny,** którym powinna być pojedyncza osoba funkcyjna lub/i ciało kolegialne z odpowiednimi uprawnieniami do koordynacji. W systemie zarządzania kryzysowego jest to organ decyzyjny, na każdym poziomie systemu zarządzania kryzysowego (Rada Ministrów, minister kierujący działem administracji rządowej oraz kierownik urzędu centralnego, wojewoda, starosta oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta), który sprawuje kierownictwo oraz koordynuje działania wszystkich podległych podmiotów wykonawczych tego poziomu systemu. Uprawnienia koordynacyjne organu decyzyjnego stosownego szczebla w systemie zarządzania kryzysowego posiada nie tylko w stosunku do podmiotów wykonawczych, ale również w stosunku do niższego poziomu zarządzania kryzysowego. Uprawnienia te wynikają nie tylko z „instytucji zwierzchnictwa i zasady władzy administracji o odpowiedzialności ogólnej"[354], ale głównie z uprawnień kierowniczych stanowiących, że Rada Ministrów, minister kierujący działami administracji rządowej oraz kierownik urzędu centralnego, wojewoda, starosta i wójt jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, odpowiednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach kierowanego działu administracji rządowej oraz urzędu centralnego, województwa, powiatu i gminy[355].

Normy kompetencyjne dotyczące zarówno organizacji współdziałania, jak i koordynacji działań w systemie zarządzania kryzysowego powinny wynikać z przepisów obowiązującego prawa, którego podstawą dla zarządzania kryzysowego jest *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Jednakże w polskim prawodawstwie przedmiotowe normy kompetencyjne opierają się na wspomnianej ustawie oraz regulacjach prawnych rozproszonych w szeregu ustaw branżowych. Wątpliwości budzi fakt, ze wspomniane rozproszone regulacje nie w pełni zapewniają możliwości organizacji współdziałania i koordynacji działań oraz w niektórych obszarach dublują przyjmowane rozwiązania. W *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, która powinna zawierać główne delegacje dotyczące **organizacji współdziałania** w zarządzaniu kryzysowym, ujęto:

353 J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Relacje współdziałania…*, s. 32.
354 M. Mączyński, *Koordynacja i współdziałanie w administracji,*[w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy…*, s. 27.
355 J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Relacje współdziałania…*, s. 32-33.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– zaplanowanie w planach zarządzania kryzysowego elementów współdziałania między uczestnikami zarządzania kryzysowego,

– współdziałanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych, wojewodów, starostów i wójtów z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,

– współdziałanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej,

– współdziałanie centrów zarządzania kryzysowego z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne oraz pomiędzy centrami, a ponadto współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska.

Natomiast w pozostałych ustawach delegacje dotyczące organizacji współdziałania dotyczą głównie określenia współdziałających podmiotów oraz w niewielkim zakresie obszarów tego współdziałania. W *Ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* wojewodowie, starostowie oraz wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) są obowiązani do współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania. W *Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej* Państwowa Straż Pożarna została zobowiązana do współdziałania ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz z Ochotniczą Strażą Pożarną. Jednocześnie w *Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* do zadań własnych powiatu zakwalifikowano m.in. organizowanie współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu. Straż Graniczną na podstawie *Ustawy dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej* zobowiązano do współdziałania z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej i na morzu. Natomiast Inspekcja Ochrony Środowiska zgodnie z *Ustawą z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska* współdziała w wykonywaniu czynności kontrolnych, które dotyczą kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska z innymi organami kontroli, w tym z Państwową Inspekcją Sanitarną, organami administracji państwowej i rządowej, organami samorządu terytorialnego, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi. Współdziałanie to obejmuje w szczególności wymianę z organami celnymi i Strażą Graniczną informacji związanych ze sprowadzaniem do kraju towarów, których wwóz jest zakazany lub ograniczony ze względu na ochronę środowiska. Ponadto Inspekcja Ochrony Środowiska współdziała z organami Państwowej Straży Pożarnej w zakresie przeciwdziałania poważnym awariom oraz innymi właściwymi organami do zwalczania tych awarii. Natomiast podczas zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych, zgodnie z *Ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt* współpracują ze sobą organy Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto zgodnie z *Ustawą z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe* do zakresu działania Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki należy m.in. współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej w sprawach związanych z bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną.

Z analizy obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących zapewnienia organizacji współdziałania w zarządzaniu kryzysowym wynika, że delegacje do organizacji współdziałania są ujęte w różnych aktach prawnych, dotyczą zazwyczaj służb, inspekcji i instytucji będących przedmiotem analizowanej ustawy, dlatego są wycinkowe, o różnym stopniu szczegółowości oraz niejednokrotnie bez czytelnego charakteru. W jednych ustawach delegacji dotyczących organizacji współdziałania jest więcej, a inne traktują ten obszar marginalnie lub pomijają go w swoich postanowieniach. Analizowane ustawy w aspekcie organizacji współdziałania w zarządzaniu kryzysowym m.in. nie rozstrzygają: podmiotów odpowiedzialnych za zainicjowanie współdziałania, organizatorów współdziałania, ich kompetencji i zadań, w niektórych przypadkach zakresów współdziałania czy sposobów organizacji i form współdziałania. Przyczyna tego stanu głównie tkwi w rozproszeniu delegacji do organizacji współdziałania w różnych aktach prawnych. Ponadto w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, gdzie powyższe zagadnienia powinny być jednymi z ważniejszych i ujętych całościowo, ustawodawca potraktował je marginalnie. Jednakże analizowane przepisy zawierają delegacje przewidujące możliwość czy też czasem obowiązek współdziałania podmiotów wykonawczych, co umożliwia podpisanie porozumień pomiędzy zainteresowanymi podmiotami.

Do podmiotów, które podpisały **porozumienia o współdziałaniu** obejmujące obszar zarządzania kryzysowego, należą: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Państwowa Straż Pożarna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Policja, Straż Graniczna, Służba Celna oraz Siły Zbrojne RP[356]. Należy podkreślić, że niektóre podmioty podpisały tylko pojedyncze porozumienia, a niektóre z większą ilością partnerów. Przedmiotem podpisanych porozumień są zobowiązania do-

[356] Przedmiotowe podmioty wykonawcze podpisały m.in. następujące porozumienia: *Porozumienie Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 listopada 2009 r. o współdziałaniu i wzajemnej współpracy w zakresie zapobiegania i likwidowania zagrożeń*, *Porozumienie Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 8 maja 2013 r. o współdziałaniu Żandarmerii Wojskowej i Policji*, *Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*, *Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej*, *Porozumienie między Komendantem Głównym Policji i Zarządem Głównym Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 5 lutego 2008 r. w sprawie współdziałania Policji z Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym*, *Porozumienie ramowe z dnia 21 września 2007 r. zawarte pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym i Głównym Lekarzem Weterynarii o współdziałaniu i współpracy organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej i organów Inspekcji Weterynaryjnej*, *Porozumienie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 21 stycznia 2014 r. o współdziałaniu na miejscu możliwego zamachu terrorystycznego.*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

tyczące realizacji zadań w obszarze szeroko rozumianego zarządzania kryzysowego. Są to porozumienia zawarte zarówno po wejściu w życie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, jak i przed jej uchwaleniem, są zawierane na podstawie tej ustawy, jak i innych ustaw, ale ich treści dotyczą zarządzania kryzysowego. Porozumienia zazwyczaj określają: cele współdziałania, zasady wymiany informacji, obszary realizacji wspólnych zadań, zobowiązania stron porozumienia, poziomy współdziałania w podmiotach wieloszczeblowych oraz przedstawicieli stron odpowiedzialnych za utrzymywanie kontaktów, warunki, tryb realizacji i czas współdziałania oraz zasady rozwiązania porozumienia. Obszary współdziałania w zawartych porozumieniach dotyczą wszystkich faz zarządzania kryzysowego. Jednakże podmioty ujęły w swoich porozumieniach te obszary, którymi są zainteresowane. Najczęstsze obszary współdziałania ujęte w porozumieniach to przede wszystkim:

– inicjowanie i organizowanie wspólnych działań mających na celu zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa,
– monitorowanie potencjalnych zagrożeń, możliwości ich wystąpienia lub rozwoju, w tym zagrożeń o charakterze terrorystycznym,
– wzajemne alarmowanie, ostrzeganie i zapewnienie obiegu informacji o przebiegu sytuacji kryzysowej,
– ochrona infrastruktury krytycznej,
– wzajemne korzystanie ze środków łączności,
– udzielanie wzajemnej pomocy podczas realizowanych zadań z zarządzania kryzysowego odpowiednio do potrzeb i posiadanych możliwości,
– wsparcie logistyczne[357].

Współdziałanie w podpisanych porozumieniach jest realizowane w różnych formach, a najczęściej spotykane to[358]:

– wymiana informacji oraz wzajemne udostępnianie materiałów,
– w uzasadnionych sytuacjach kryzysowych bieżąca koordynacja działań poprzez powoływane sztaby kryzysowe współdziałających podmiotów,
– udostępnianie podczas wspólnych działań sił i środków, a w szczególności specjalistów, sprzętu i urządzeń wraz z obsługą,
– przeprowadzanie wspólnych szkoleń, kursów, treningów i ćwiczeń,
– udostępnianie baz szkoleniowych oraz doskonalenie metodyki wykonywania zadań,
– wymiana doświadczeń uzyskiwanych w zakresie wykonywania zadań i czynności służbowych oraz wymiana materiałów szkoleniowo-dydaktycznych.

Porozumienia podpisywane są zazwyczaj na poziomie krajowym, ale w niektórych porozumieniach przyjęto, że będą realizowane przez szczeble terenowe, które zazwyczaj pokrywają się z wojewódzkimi i powiatowymi poziomami systemu zarządzania kryzysowego. Podpisano również porozumienia na poziomie wojewódzkim czy powiatowym, czego przykładem jest

[357] Szerzej: J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Relacje współdziałania, koordynacja działań,* Oficyna Wydawnicza „Humanitas", Sosnowiec 2014, s. 49-61.
[358] Ibidem, s. 60.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Porozumienie z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie współdziałania Komendy Wojewódzkiej Policji w Radomiu z Wojewódzkim Sztabem Wojskowym w Warszawie w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym czy *Porozumienie o współpracy Starostwa Powiatowego w Lipsku ze ZS „Strzelec" OSW JS nr 1005 w Lipsku zawarte w dniu 10 stycznia 2012 r. dotyczące współpracy w zakresie wychowania patriotycznego, pomocy w prowadzeniu akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska w powiecie lipskim.*

Podpisywanie porozumień o współdziałaniu jest krokiem w dobrym kierunku, uzupełniającym przyjęte regulacje w ustawach. Rozwiązanie to jest jednakże niesystemowe, niemające przełożenia na wszystkich uczestników zarządzania kryzysowego, częściowo zaspokaja potrzebę rozwijania współdziałania podmiotów biorących udział w zarządzaniu kryzysowym i zasadniczo jest realizowane w podsystemie wykonawczym. Poważnym mankamentem tej inicjatywy jest to, że ma ona ograniczony zasięg, dotyczy tylko stron porozumienia, a jednocześnie w ramach systemu zarządzania kryzysowego wiele podmiotów na różnych szczeblach zarządzania kryzysowego nie zawarło przedmiotowych porozumień. Przyjęte w porozumieniach zasady współdziałania są rozproszone i nie stanowią jednolitych uregulowań prawnych. Kolejnym mankamentem jest to, że w wielu przypadkach przyjęte w porozumieniach postanowienia nie są wdrażane w życie lub przestają funkcjonować i można ocenić, że podpisane porozumienie było jedynie faktem medialnym.

Ważne w obszarze organizacji współdziałania w systemie zarządzania kryzysowego są również **zapisy o organizacji współdziałania w dokumentach planistycznych**, którymi są plany zarządzania kryzysowego. Plany te opracowuje się na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym systemu. Przedmiotowe plany powinny zagwarantować harmonijne współdziałanie we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej oraz podmiotów wykonawczych działających na obszarze województwa, powiatu lub gminy i umożliwić sprawne kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia w znacznych rozmiarach oraz zagrożeniom środowiska, utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków na zasadach określonych w ustawach[359]. Problematyka organizacji współdziałania jest ujęta w punkcie planu dotyczącym zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, w której określono podmioty, instytucje wiodące oraz wspomagające podczas realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Ponadto jest uwzględniona w punkcie dotyczącym *Współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej.*

W siatce bezpieczeństwa planów zarządzania kryzysowego określono zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego, wskazano również dla każdego zagrożenia i dla każdej fazy zarządzania kryzysowego podmioty wiodące oraz wspomagające. To właśnie podmiot wiodący jest organizatorem współdziałania. W przypadku wystąpienia zdarzenia nieujętego w siatce bezpieczeństwa współdziałanie organizuje organ, który pełni rolę podmiotu wiodącego na

[359] Por. W. Kitler (red.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2011, s. 102.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

podstawie decyzji/polecenia Prezesa Rady Ministrów. Podmiotem wiodącym wyznacza się podmiot, który ze względu na swoje kompetencje, posiadane zazwyczaj największe możliwości monitorowania czy przeciwdziałania danemu zagrożeniu jest liderem w realizacji działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa, i to właśnie komendant, szef, kierownik podmiotu wiodącego stosownego szczebla systemu zarządzania kryzysowego jest organizatorem współdziałania. Podmiot wiodący w fazie reagowania określa podmiotom wspomagającym zakres niezbędnych sił, środków i usług, które będą mu niezbędne w ramach wsparcia działań w sytuacji kryzysowej. Natomiast zadaniem wymienionych w siatce bezpieczeństwa podmiotów wspomagających jest uruchomienie i skierowanie do działań na rzecz podmiotu wiodącego wszystkich dostępnych sił, środków i usług będących w dyspozycji organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych, stosownie do zapotrzebowania podmiotu wiodącego. Podmiot wiodący ma prawo, w zależności od rozwoju sytuacji, wystąpić o wsparcie również do organów/instytucji publicznych niewymienionych w siatce bezpieczeństwa, o ile ich potencjał jest niezbędny do zminimalizowania lub usunięcia skutków zagrożenia[360].

Rozwiązywanie sytuacji kryzysowej wymaga, jak niejednokrotnie stwierdzono, udziału wielu specjalistycznych podmiotów, dlatego w systemie zarządzania występuje podział realizowanych zadań, co wymusza koordynację działań. Koordynacja jest prosta i nieskomplikowana w sytuacji bezpośredniej współzależności organu koordynującego i podmiotów koordynowanych, natomiast w systemie zarządzania kryzysowego ta współzależność jest złożona i wynika głównie z zapisów funkcjonującego prawa, dlatego kompetencje i zagadnienia dotyczące **koordynacji działań zawarte w ustawach** powinny być precyzyjne i niebudzące wątpliwości.

W *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, która powinna zawierać kluczowe delegacje dotyczące koordynacji działań w zarządzaniu kryzysowym, problem ten ujęto raczej marginalnie i ograniczono się do:

– określenia, że Rada Ministrów, minister kierujący działami administracji rządowej oraz kierownik urzędu centralnego, wojewoda, starosta i wójt sprawuje zarządzanie kryzysowe, jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, odpowiednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach kierowanego działu administracji rządowej oraz urzędu centralnego, na terenie województwa, powiatu i gminy, z której to prerogatywy wynikają uprawnienia koordynacyjne tych organów decyzyjnych każdego poziomu systemu zarządzania kryzysowego,

– ustanowienia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jako organu opiniodawczo-doradczego właściwego w sprawach koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego oraz wyznaczenia temu Zespołowi zadania dotyczącego doradzania w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych,

– wyznaczenia zadania Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa w zakresie koordynacji szkoleń i ćwiczeń z obszaru zarządzania kryzysowego oraz polityki informacyjnej organów administracji publicznej,

[360] *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013/2015*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013, s. 447.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– zobowiązania dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do koordynacji przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej – Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Tak więc koordynacja działań w zakresie zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym leży w gestii Rady Ministrów sprawującej zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

W *Ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* określono, że w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują w zależności od obszaru, na którym wprowadzono przedmiotowy stan, odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda, minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, co również nadaje tym organom uprawnienia koordynacyjne w zakresie przeciwdziałania klęsce żywiołowej.

Również zgodnie z *Ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych wykonują zadania z zakresu koordynacji rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego.

Natomiast koordynowanie funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego zgodnie z *Ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* należy do kompetencji Komendanta Głównego PSP, wojewody lub starosty – odpowiednio na obszarze kraju, województwa lub powiatu.

Ważne kompetencje do koordynowania działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne RP w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego określa *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego.* Organem koordynacyjnym działań podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest właściwy miejscowo komendant wojewódzki Policji – w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne RP na obszarze jednego województwa a Komendant Główny Policji – w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne RP na obszarze większym niż jedno województwo. W działaniach osłonowych lub izolacyjnych organ koordynacyjny wyznacza oddziałom Sił Zbrojnych RP samodzielne odcinki lub obszary wykonywania zadań, a podczas wspierania działań oddziałów Policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym działań antyterrorystycznych, określa szczegółowe zadania do wykonania na rzecz tych oddziałów. Organ koordynacyjny zapewnia:

– właściwy podział zadań, stosownie do możliwości wykonawczych oddziałów Policji i Sił Zbrojnych RP,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

– uzgadnianie planów i harmonogramów niezbędnych do wykonywania zadań,
– warunki do ustalania procedur niezbędnych do wykonywania zadań,
– informacje niezbędne do realizacji zadań, dotyczące w szczególności zagrożeń, przebiegu zdarzeń i wyników dotychczasowych działań, jak też mające wpływ na metody i formy skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego oraz efektywnego jego przywracania,
– warunki niezbędne do realizacji koordynacji,
– uzgodnienie sposobu zabezpieczenia przemieszczania oddziałów Sił Zbrojnych RP w związku z udzielaniem pomocy oddziałom Policji,
– realizację wsparcia logistycznego działań oddziałów Policji prowadzonych z pomocą oddziałów Sił Zbrojnych RP oraz określa zakres tego wsparcia.

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że istotą współdziałania w systemie zarządzania kryzysowego jest połączenie potencjału podmiotów wykonawczych i organów decyzyjnych we wspólnym działaniu w celu przeciwdziałania wystąpieniu zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska, a w wypadku jego wystąpienia ograniczenie potencjalnych strat i przywrócenie sytuacji sprzed jego wystąpienia. Natomiast istotą koordynacji jest uporządkowanie realizowanych działań pod względem celu, miejsca, czasu oraz posiadanych sił i środków przez podmioty wykonawcze i niższe poziomy zarządzania kryzysowego. Zarówno współdziałanie, jak i koordynacja zwiększają efektywność systemu zarządzania kryzysowego.

Podstawowym czynnikiem warunkującym efektywność organizacji współdziałania oraz koordynacji działań jest rzetelna analiza występujących i potencjalnych zagrożeń, proces planowania i właściwe w jego ramach uwzględnienie problemów współdziałania i koordynacji oraz obieg informacji w systemie zarządzania kryzysowego dotyczący zagrożeń, przebiegu sytuacji kryzysowej, podejmowanych działań oraz użytych sił i środków, a ponadto sposobów ich użycia. W ramach procesu zarządzania niezbędne jest uzgodnienie sił i środków planowanych do użycia w sytuacji kryzysowej, scenariuszy działania oraz wypracowanie stosownych procedur i zasad, dotyczących zwłaszcza współdziałania podmiotów o różnej podległości. Wynikiem procesu planistycznego powinien być uzgodniony plan zarządzania kryzysowego zapewniający m.in. harmonijne współdziałanie wszystkich uczestników rozwiązywania sytuacji kryzysowych oraz umożliwiający koordynację ich działań. Jednocześnie powinien być elastyczny, zapewniać swobodę inicjatywy i pozwalać na modyfikację organizacji współdziałania i koordynacji działań nawet w zmienionych warunkach, z uwzględnieniem różnych wariantów ewentualnych rozwiązań.

Ważnym elementem organizacji współdziałania i koordynacji działań w systemie zarządzania kryzysowego jest zapewnienie właściwej informacji, która jest otrzymywana od systemów monitorujących zagrożenia i przebieg sytuacji kryzysowej, w formie meldunków okresowych i doraźnych od podmiotów wykonawczych oraz od organów decyzyjnych niższych poziomów. Może być również przekazywana przez organy decyzyjne wyższych szczebli w ramach podsystemu kierowania czy w ramach współdziałania pomiędzy podmiotami wykonawczymi lub organami decyzyjnymi tego samego poziomu systemu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Powyższe wiąże się zwłaszcza z odpowiednimi regulacjami prawnymi i stosownymi zapisami w dokumentach planistycznych. Należy jednoznacznie określić podmioty odpowiedzialne za zainicjowanie współdziałania, organizatorów współdziałania i organy koordynujące, ich kompetencje i zadania, zakresy współdziałania oraz sposoby organizacji i formy współdziałania. Podkreślić należy, że w przedmiotowym obszarze osiągnięto nie do końca zadowalający stan, który wymaga doskonalenia, chociażby ze względu na zmienność charakteru współczesnych zagrożeń, ich nieprzewidywalność oraz konieczność użycia wielu podmiotów, w tym wąsko specjalistycznych, dla przeciwdziałania i usuwania skutków tych zagrożeń.

3.6. Wnioski

W celu przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom bezpieczeństwa w Polsce zbudowano system zarządzania kryzysowego, który jest jednym z głównych filarów bezpieczeństwa państwa. Wpływ na powstanie i kształtowanie się systemu miały przemiany ustrojowe i gospodarcze w Polsce po 1989 roku, decentralizacja kraju, wdrożenie trójstopniowego podziału terytorialnego, wprowadzenie gospodarki wolnorynkowej, ale istotne też były doświadczenia i wnioski z klęsk żywiołowych oraz katastrof, w tym z powodzi stulecia w 1997 i 2001 roku. Proces budowy tego systemu trwał wiele lat i obejmował szereg inicjatyw dotyczących przyjęcia ustaw pozwalających zbudować system zarządzania kryzysowego. System zbudowano w oparciu o struktury administracji publicznej funkcjonujące w państwie, a jego podstawy prawne oparto na regulacjach prawnych określających kompetencje najwyższych organów państwa, resortów, administracji publicznej i innych instytucji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oraz w ustawach o stanach nadzwyczajnych. Zadania i kompetencje poszczególnych elementów tego systemu wynikają głównie z *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,* ale są również rozproszone m.in. w ustawie o: Radzie Ministrów, działach administracji rządowej, powszechnym obowiązku obrony RP, samorządzie wojewódzkim, powiatowym i gminnym, administracji rządowej w województwie, stanach nadzwyczajnych, ochronie przeciwpożarowej, chorobach zakaźnych i zakażeniach czy ochronie roślin uprawnych.

Problematyka **ochrony ludności**, która zajmuje kluczowe miejsce w zarządzaniu kryzysowym jest rozproszona w szeregu ustawach, do których należy zaliczyć ustawy: o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o Państwowym Ratownictwie Medycznym, o zarządzaniu kryzysowym, o stanie klęski żywiołowej oraz o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zadania z zakresu ochrony ludności, do których należy zaliczyć: ostrzeganie, alarmowanie i informowanie o zagrożeniach, ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz zapewnienie poszkodowanej ludności podstawowych warunków przetrwania – w znacznym stopniu pokrywają się w poszczególnych ustawach. Zadania te na podstawie różnych ustaw realizowane są w różnych stanach funkcjonowania państwa. W tzw. czasie normalnym są realizowane głównie przez Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy oraz system Państwowe Ratownictwo Medyczne, ze wsparciem systemu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

powiadamiania ratunkowego. W czasie sytuacji kryzysowej realizowane są w ramach systemu zarządzania kryzysowego, którego elementami są jednocześnie wspomniany Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy oraz system Państwowe Ratownictwo Medyczne. Natomiast w czasie wojny zadania te są realizowane przez Obronę Cywilną, której aktualny stan zorganizowania i przygotowania jest nieadekwatny do powierzonych jej zadań zgodnie z oceną NIK. Formacje obrony cywilnej nie są właściwie przygotowane do działań w razie wystąpienia klęski żywiołowej oraz na wypadek wojny[361]. Ponadto w Polsce w dalszym ciągu brakuje kompleksowej i aktualnej regulacji prawnej, która określałaby zadania obrony cywilnej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tego systemu. Dlatego też celowe wydaje się rozszerzenie zadań zarządzania kryzysowego o problematykę ochrony ludności, a zwłaszcza o zagadnienia dotyczące zasad monitorowania zagrożeń, ostrzegania, alarmowania i informowania ludności, zadań ochrony ludności w razie ogłoszenia mobilizacji, po wprowadzeniu stanu wojennego i w czasie wojny[362], zasad współdziałania z organizacjami pozarządowymi. Powyższe pozwoli na racjonalizację środków finansowych, oszczędność wysiłku organizacyjnego i nieodbudowywanie Obrony Cywilnej lub budowanie nowego systemu bezpieczeństwa na kolejną „okazję", tj. czas wojny.

Krokiem w dobrym kierunku jest włączenie w system zarządzania kryzysowego problematyki **ochrony infrastruktury krytycznej**, co m.in. skutkuje przygotowaniem w ramach systemu rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Jednakże podstawy prawne dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej są rozproszone w trzech aktach prawnych, co rodzi pewne problemy terminologiczne, skutkuje brakiem jednolitości w rozpoznawaniu i wyznaczaniu infrastruktury krytycznej czy rozbieżnościami w zakresie przygotowania i prowadzenia ochrony obiektów i w konsekwencji utrudnia koordynację ochrony tej infrastruktury.

Ważne w rozpoznawaniu i wyznaczaniu infrastruktury krytycznej, której zniszczenie lub zakłócenie funkcjonowania mogłoby spowodować sytuację kryzysową, jest określenie kryteriów identyfikacji infrastruktury krytycznej, przyjętych w *Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, pomimo że przyjęte kryteria i procedura jej identyfikacji pozwalają na pewną uznaniowość identyfikacji infrastruktury krytycznej. Problematyczny jednakże wydaje się sposób i procedura identyfikacji obiektów infrastruktury krytycznej wynikająca z wyznaczania ich na podstawie *Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia* i *Rozporządzenia Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* z rozróżnieniem jej rodzajów, zapewnienia bezpieczeństwa i obronności państwa oraz potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, mieniu i środowisku. Dlatego też celowe wydaje się ujednolicenie kryteriów identyfikacji infrastruktury krytycznej wynikającej z trzech aktów prawnych.

---

[361] Informacja o wynikach kontroli nt. *Przygotowania systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013, s. 14.

[362] W tym realizacja zadań określonych w *Protokole dodatkowym do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I).*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

Należy podkreślić, że zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej wynikające z *Rozporządzenia Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* oraz *Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia* koncentrują się na fizycznej ochronie obiektów. Natomiast zadania wynikające z *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* dotyczą gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej, opracowywania i wdrażania procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej, odtwarzania infrastruktury krytycznej oraz współpracy między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony. Zadania dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej wynikające z trzech aktów prawnych powodują nieefektywne wykorzystanie posiadanych sił i środków, rozproszenie kompetencji poszczególnych organów w zakresie organizacji i kontroli zadań ochronnych, trudności w wypracowaniu jednolitych procedur i zasad ochrony infrastruktury krytycznej, niejednolitość problematyki ochrony infrastruktury krytycznej, różnorodne stosowanie przepisów i wynikających z nich obowiązków, realizowanych przez osoby odpowiedzialne za ochronę tych obiektów oraz trudności w zapewnieniu koordynacji ochrony tej infrastruktury. Ponadto uwzględniając fakt, że te same obiekty zakwalifikowane do szczególnej ochrony są wyznaczone przez te same organy kwalifikujące na podstawie trzech różnych aktów prawnych, celowe wydaje się przyjęcie jednolitych przepisów dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej państwa, sformułowanych w jednym akcie prawnym. Pozwoliłoby to na ujednolicenie terminologii dotyczącej ochrony infrastruktury krytycznej, usystematyzowanie problematyki dotyczącej wyznaczania tej infrastruktury, przyjęcie jednolitych norm dotyczących jej ochrony. Ponadto poprawiłoby możliwości skoordynowania w ramach systemu zarządzania kryzysowego przedsięwzięć dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom infrastruktury krytycznej, uszkodzenia lub zniszczenia jej wybranego elementu, realizację działań ratowniczych podejmowanych przez wszystkie odpowiedzialne służby oraz jej odbudowę.

Właściwym rozwiązaniem wydaje się wyznaczenie w *Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej* w każdym systemie infrastruktury krytycznej (np. zaopatrzenia w energię, finansowym, sieci teleinformatycznych, zaopatrzenia w żywność, ochrony zdrowia czy produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych itd.) **koordynatora systemu infrastruktury krytycznej**, którym jest minister kierujący działem administracji rządowej odpowiedzialny za dany system. Wyznaczony koordynator jest odpowiedzialny m.in. za: uzgodnienia i integrację działań dotyczących wypracowania inicjatyw doskonalenia ochrony infrastruktury krytycznej, podział ról i odpowiedzialności z innymi instytucjami wyznaczonymi do ochrony danego systemu infrastruktury krytycznej, opracowania procedur, podziału zadań w zakresie ochrony z uwzględnieniem specyfiki systemu infrastruktury krytycznej, inicjowanie zmian aktów prawnych w celu ułatwienia i wsparcia wykonywania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, organizowanie forum ochrony infrastruktury krytycznej i ćwiczeń w ramach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

systemu, a w sytuacji kryzysowej zwraca się według potrzeb o wsparcie podmiotów spoza swojego resortu. Ściśle współpracuje, reprezentując dany system, z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa w zakresie identyfikacji i zapewnienia ochrony infrastruktury krytycznej. Uwzględniając m.in., że koordynator musi współpracować z organami, w kompetencji których znajdują się sprawy dotyczące części składowych (elementów) systemu infrastruktury krytycznej, a które nie są bezpośrednio we właściwości koordynatora, celowe wydaje się wyznaczenie koordynatorów i ich zadań na mocy ustawy a nie *Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*. Ustawowe umocowanie zadań i obowiązków koordynatora pozwoliłoby na wzmocnienie jego kompetencji i zarazem odpowiedzialności w aspekcie ochrony infrastruktury krytycznej.

W obowiązujących aktach prawnych, a zwłaszcza w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* brak jest unormowań dotyczących podsystemu wykonawczego systemu zarządzania kryzysowego. Unormowań i rozwiązań, które w sytuacji kryzysowej łączyłyby podmioty wykonawcze zarządzania kryzysowego, takie jak: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Państwowa Straż Pożarna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Policja, Straż Gminna (Miejska), Straż Graniczna, Służba Celna, Straż Ochrony Kolei, Straż Leśna, Inspekcja Transportu Drogowego, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Weterynaryjna, Siły Zbrojne RP, Ochotnicza Straż Pożarna, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe czy System Ratownictwa Polskiego Czerwonego Krzyża, w jednolity i spójny podsystem wykonawczy skutecznie realizujący zadania kryzysowe. Brak jest unormowań i rozwiązań, które określiłyby zasady tworzenia podsystemu wykonawczego w sytuacji kryzysowej, jego składu na każdym poziomie systemu zarządzania kryzysowego, sposób przejścia podmiotów wykonawczych od realizacji ustawowych zadań w tzw. „czasie normalnym" do realizacji zadań w sytuacji kryzysowej i stanach nadzwyczajnych czy kompetencji decyzyjnych i koordynacyjnych elementów podsystemu kierowania w ramach zarządzania kryzysowego. Unormowań, które w ramach podsystemu wykonawczego uporządkowałyby problematykę dotyczącą organizacji współdziałania, procedur i zasad działania.

W ramach podsystemu wykonawczego systemu zarządzania kryzysowego należy dążyć do zwiększenia uczestnictwa i wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych, zwłaszcza w niszowych obszarach szeroko pojętego ratownictwa. Jest to tym bardziej istotne, że obserwuje się zainteresowanie społeczeństwa tym rodzajem działalności, a nawet wzrost liczby tych organizacji. Dlatego ten potencjał należy wykorzystać w zarządzaniu kryzysowym. Dobrym przykładem jest współpraca organizacji pozarządowych z Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym i systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne, której podstawą jest zawieranie umów cywilnoprawnych z organizacjami pozarządowymi dotyczących ich udziału w działaniach ratowniczych KSRG, oraz rejestr jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne, prowadzony przez wojewodę, który w drodze decyzji administracyjnej wpisuje do rejestru jednostkę spełniającą określone wymagania. Powyższe działania mające umocowanie w obowiązującym prawie należałoby

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

również wykorzystać w zarządzaniu kryzysowym. Ponadto celowe wydaje się wprowadzenie do systemu prawnego obowiązkowego udziału sił i środków pozarządowych organizacji pozarządowych w ramach systemu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza podczas zdarzeń o charakterze masowym oraz klęsk żywiołowych. Powyższe w sposób zasadniczy zwiększyłoby potencjał i możliwości podsystemu wykonawczego systemu zarządzania kryzysowego zwłaszcza na poziomie gminnym i powiatowym. Właściwym rozwiązaniem byłaby nowelizacja *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym* w aspekcie zasad uczestnictwa oraz działania organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego.

Problematyka **organizacji współdziałania i koordynacji działań** w ramach systemu zarządzania kryzysowego nie powinna być rozproszona w wielu aktach prawnych, ale głównie ujęta w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Niestety, zagadnienia te ustawodawca w przedmiotowej ustawie potraktował marginalnie. Zawarte w ustawie zapisy określające problemy współdziałania dotyczą głównie zadań dla centrów zarządzania kryzysowego, w wąskim zakresie dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wojewodów, starostów i wójtów oraz jeden punkt dotyczący planów zarządzania kryzysowego. Natomiast zapisy w ustawie dotyczące koordynacji działań uwzględniają kompetencje koordynacyjne organów decyzyjnych każdego szczebla systemu, organu opiniodawczo-doradczego poziomu krajowego, koordynowania udziału Sił Zbrojnych RP w realizacji zadań zarządzania kryzysowego oraz uprawnień koordynacyjnych dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, w procesie planistycznym podczas przygotowania *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.* Wątpliwości budzą ustawowe kompetencje Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego do koordynacji działań, które pokrywają się z kompetencjami Rady Ministrów wynikającymi ze sprawowania zarządzania kryzysowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tym bardziej że obydwa organy są organami kolegialnym, co implikuje częstotliwość posiedzeń tego organu i podejmowanie terminowych decyzji koordynacyjnych.

Współdziałanie w ramach systemu zarządzania kryzysowego realizowane jest również za pomocą podpisanych stosownych porozumień, w których podmioty je zawierające zazwyczaj określają: cele współdziałania, obszary i zakres współdziałania, zasady wymiany informacji i doświadczeń, procedury współdziałania czy jego formy. Porozumienia te zawierane są na zasadzie dobrowolności i ich treści zależą od woli podpisujących je stron, zawierane są na różnych poziomach systemu, zazwyczaj pomiędzy dwoma stronami, chociaż w pewnych obszarach występują porozumienia wielostronne. Podpisywanie porozumień o współdziałaniu przez podmioty wykonawcze wydaje się słusznym działaniem, udoskonalającym podstawy prawne do organizacji współdziałania w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Są jednakże rozwiązaniem tymczasowym, niesystemowym i w niektórych obszarach współdziałania niemającym przełożenia na wszystkie podmioty wykonawcze. Jednocześnie w ramach systemu zarządzania kryzysowego również wiele podmiotów na różnych szczeblach zarządzania kryzysowego nie zawarło przedmiotowych porozumień. Przyjęte w porozumieniach zasady współdziałania są rozproszone

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663

i nie stanowią jednolitych uregulowań prawnych. Dlatego też porozumienia nie stanowią jednolitych uregulowań prawnych, mogących zapewnić właściwy poziom organizacji współdziałania w systemie zarządzania kryzysowego.

Bardzo dobrym rozwiązaniem jest wyznaczenie w planach zarządzania kryzysowego dla poszczególnych rodzajów zagrożeń zarówno **podmiotu wiodącego, jak i podmiotów wspomagających**. Podmiot wiodący posiada zazwyczaj największe możliwości przeciwdziałania danemu zagrożeniu, jest liderem w realizacji działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa, i to właśnie komendant, szef, kierownik podmiotu wiodącego lub/i ciało kolegialne tego podmiotu stosownego szczebla systemu zarządzania kryzysowego staje się organizatorem współdziałania. Natomiast w analizowanych przepisach obowiązującego prawa, regulującego działania organów administracji publicznej i podmiotów wykonawczych w zakresie zarządzania kryzysowego, nie sprecyzowano kompetencji dla organizatora współdziałania. Pewien zakres tych kompetencji ujęto w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, w którym wyznaczono w ramach organizacji systemu monitorowania zagrożeń instytucje wiodące i wspierające monitoring zagrożeń oraz w ramach zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, podmioty/ministrów wiodących oraz wspierających. Określono również ogólny zakres udzielanego wsparcia na rzecz podmiotu wiodącego, zadania do organizacji współdziałania dla niektórych podmiotów/ministrów wiodących oraz wspierających, główne obszary współdziałania w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego oraz przedstawiono *Procedurę współdziałania organów administracji publicznej w warunkach sytuacji kryzysowej*. Organizator współdziałania jednakże powinien być ustawowo odpowiedzialny za zainicjowanie współdziałania, doprecyzowanie i doprowadzenie do każdego podmiotu zadań współdziałania realizowanych zgodnie z przyjętymi celami, za uzgodnienie czasu ich wykonania oraz monitorowanie ich wykonania, a w razie potrzeby uzgadnianie i dokonywanie niezbędnych korekt. Również kompetencje podmiotu wiodącego w fazie reagowania określone w planach zarządzania kryzysowego[363], dotyczące określania podmiotom wspomagającym zakresu niezbędnych sił, środków i usług, które będą im niezbędne w ramach wsparcia działań w sytuacji kryzysowej, są sprzeczne z kompetencjami decydenta na danym poziomie.

Wątpliwości budzi również zakres zadań do organizacji współdziałania zwłaszcza dla podmiotów/ministrów wiodących wymienionych w siatce bezpieczeństwa. Zadania te dotyczą wycinkowych delegacji do organizacji współdziałania, nie stanowią jednolitego i przejrzystego podziału kompetencji, nie są czytelne i co jest niezrozumiałe – dotyczą jedynie wybranych podmiotów lub ministrów, a więc nie stanowią kompleksowego rozwiązania problemu i mogą wywoływać wątpliwości co do ich stosowania przez ministrów, którym tych zadań nie zapisano. W planie zadania takowe otrzymał jedynie minister właściwy do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych, gospodarki morskiej oraz Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

[363] Na przykład przedmiotowy zapis zawarto w *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego 2013/2015*. Źródło: *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013/2015*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013, s. 447.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414883A64656663